القضاء الإداري

دراسة مقارنة

المرافعات الإدارية - شروط قبول دعوى الإلغاء
مواعيد الطعن بالإلغاء - إجراءاته



الدكـتـور

إسماعيل إبراهيم البدوي

أستاذ القانون العام بجامعة الأزهر

المحامى

بمحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا



٠٠٢٠١٠٠٢٧٢٨٨٢٢

القضاء الإداري

دراسة مقارنة

المرافعات الإدارية – شروط قبول دعوى الإلغاء

مواعيد الطعن بالإلغاء - إجراءاته

الدكتور

إسماعيل إبراهيم البدوي

أستاذ القانون العام بجامعة الأزهر

المحامي

بمحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا

الطبعة الأولى

2015م

الناشر

مكتبة الوفاء القانونية

محمول: 00201003738822 الإسكندرية

إهـــــداء

إلى الـــــذين يتحـــرون العـــدل والإنصـــاف ،
ويجـتنبـــون التنـــاحر والشـــقاق والاخـــتلاف .
وإلى الـــــورعين المخلصـــين النزهــــاء ،
الــــذين يتصـــفون بصـــفات الـــبررة الأتقيـــاء .
وإلى الـــذين يســـعون نحـــو تطبيـــق الشـــريعة .
ويبتعـــدون عـــن كـــل الأفعـــال الســـيئة الشـــنيعة ،
وإلى الـــذين يربـــأون بأنفســـهم عـــن ألـــوان الحـــرام :
وينـــأون عـــن جميـــع الشـــرور والآثـــام ،
ويتبعـــون في حيـــاتهم تعـــاليم ســـيد الأنـــام ،
عليـــه أفضـــل الصـــلاة وأزكـــى الســـلام .
أقـــدم هـــذه الورقـــات ؛ لتكـــون آيـــات بينـــات ،
علـــى سمـــو شـــريعة الله علـــى ســـائر التشـــريعات .
لعلـــها تنـــال القبـــول عنـــد الله في الحيـــاة وبعـــد الممـــات .
وتكون سببا في إكرامه لي بتنعيمي في روضات الجنات .
إنـــه ســـبحانه صـــاحب المـــن والفضـــل في جميـــع الأوقـــات .

الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

1- الحمد لله الفعال لما يريد، المحصي المبدئ المعيد، وأشهد ألا إله إلا الله الحق الشهيد، الغني المغني الولي الحميد، المتوحد في كبريائه من غير تكييف ولا تحديد، وأشهد أن سيدنا محمدًا نزل عليه القرآن المجيد، وأرسله الله رحمة وهداية للعالم المديد، فبلغ الرسالة وأدى الأمانة وجاهد في الله بعزم ثابت شديد، وسوى في المعاملة بين الذكور والإناث والأحرار والعبيد، صلى الله وسلم وبارك عليه وعلى آله وأصحابه الصناديد، صلاة وسلامًا وبركات لا تنفد ولا تبيد .

2- أما بعد ! فلا يمكن أن يمارس القضاء الإداري رقابته القضائية على أعمال الإدارة العامة وأشخاص القانون العام، إلا بناء على دعوى يرفعها صاحب الشأن أمامه يطالب فيها بحق . فالدعوى هي الطريقة التي تخول للمحاكم أن تمارس رقابتها القضائية، ولا يستطيع القاضي أن يتدخل في النزاع بين جهة الإدارة والأفراد، وإنما يجب أن ترفع إليه دعوى قضائية حتى يستطيع التدخل . وإذا طلب صاحب الشأن من المحكمة أن تتدخل للفصل في المنازعة، وجب عليها أن تتدخل وتصدر حكمًا ؛ لكيلا ترتكب جريمة « إنكار العدالة » لو امتنعت – دون سبب – عن نظر النزاع وإصدار حكم فيه .

3- ويوجد فصل تام بين السلطة القضائية وبين الجهات الإدارية، ولذا لو طلب صاحب الشأن من المحكمة أن تتدخل في النزاع الإداري،

فلا يجوز لها أن تتدخل في الأعمال الإدارية محل النزاع وموضوع الدعوى، إلا للتأكد من مخالفتها أو مطابقتها لمبدأ المشروعية، والآثار المترتبة على ذلك . أما مراقبتها للملاءمة فمحظور عليها ؛ لأن الملاءمة من اختصاص جهة الإدارة وحدها .

4- ولا تراقب السلطة القضائية جميع تصرفات الإدارة بقدر واحد، وإنما تختلف درجات مراقبتها تبعًا لمجالات التصرف الإداري، ومقدار ما تتمتع به جهة الإدارة من سلطة تقديرية ؛ فإذا كان مدى السلطة التقديرية للإدارة واسعًا ضاق مجال الرقابة القضائية ؛ لأن المشرع لا يلزم الإدارة بنص يقيد سلطتها، ويحدد حريتها في وسيلة التصرف أو التقدير . فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن: مناسبة إصدار القرار الإداري ليست شرطًا من شروط صحة القرار، ولا ركنًا من أركان انعقاده، ما دام أن القرار قائم على سبب صحيح يبرره قانونًا، وأن الرقابة القضائية تنصب على التحقق من أن التصرف محل الطعن يستند إلى سبب موجود ماديًا وصحيح قانونًا ؛ لأن الأمر إذا كان متعلقًا بسلطة تقديرية يترك فيها المشرع للجهة الإدارية قدرًا من الترخص، تزن على مقتضاه ملاءمة منح الترخيص أو رفضه، فلا يجوز للقضاء أن يعبر عن إحساسها واقتناعها بتحقيق أو عدم تحقيق الاعتبارات الموضوعية التي تبني عليها تصرفها التقديري، أو أن يصادر حريتها في اختيار الأسباب التي يقوم عليها قرارها، بل يقتصر دور القضاء الإداري على مراجعة صحة السبب الذي تدعيه الإدارة [1] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 19 من نوفمبر سنة 1966م، في الطعن الرقيم 620 للسنة الحادية عشرة القضائية – «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة القضائية، ص229» .

5- وولاية القضاء الإداري المصري تضم نوعين كبيرين :

النوع الأول : قضاء الإلغاء Contentieux de l'annulation : وهو قضاء موضوعي، ويتعلق بحدود سلطة المحكمة على المنازعة الإدارية ؛ لأن الاختصاص ينعقد لها إذا كان الطعن موجهًا ضد قرار إداري نهائي، سواء أكان تنظيميًا لائحيًا أم كان فرديًا، إذا كان أساس الطعن هو : التحقق من مطابقة أو مخالفة القرار المطعون فيه لمبدأ المشروعية .

النوع الثاني : القضاء الكامل Contentieux de pleine Juridiction : وهو قضاء شخصي يتعلق بالأساس الذي تقوم عليه الدعوى الإدارية، وينعقد الاختصاص له إذا كان الطعن مبنيًا على حقوق شخصية تتصل بمركز المدعي الناشئ عن القانون مباشرة، أو الناشئ عن العقد موضوع الطعن . والمحكمة في هذه الدعاوى تتدخل مباشرة لتحدد في حكمها نطاق وحدود الحقوق والالتزامات المرتبطة بالنزاع في مواجهة كل من طرفي الخصومة . وسمي هذا النوع «القضاء الكامل » ؛ لأن المحكمة تستطيع أن تحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، أو بتعديله . وتستطيع أن تستبدله، أو أن تقضي بالحق المدعى به أو برفضه، أو غير ذلك مما يتصل بموضوع النزاع .

6- وتثور صعوبات جمة عند تحديد طبيعة منازعات التسوية وأمثالها ؛ لأنها لا تدخل في دعاوى الإلغاء، ولا تدخل في دعاوى التعويض . بيد أن المحكمة الإدارية العليا المصرية فرقت بين دعوى الإلغاء ودعوى غير الإلغاء، فأما دعوى الإلغاء فهي دعوى عينية أو موضوعية ؛ لأنها توجه إلى القرار الإداري لسبب يتعلق بالمشروعية . أما دعوى غير الإلغاء فهي دعوى شخصية أو ذاتية، يستمدها

المدعي من العقد الإداري، أو من القرار الإداري الضار .

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا المصرية جميع دعاوى الموظفين – فيما يتعلق بمرتباتهم – من قبيل دعاوى الاستحقاق . ومن ثم فإن دعاوى القضاء الكامل يمكن أن تتناول : دعاوى التسويات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والبدلات المستحقة للموظفين أو لورثتهم . وتتولى المحكمة ذاتها – بما لها من ولاية القضاء الكامل – تحديد حقوق الموظف التي يستمدها من القانون، كالمرتب أو المعاش أو المكافأة، وتسمى : « تسوية الحالة » .

7- وتختلف هذه الدعاوى عن دعاوى الإلغاء، بناء على مصدر الحق الذي يطالب به المدعي، فإذا كان مصدره هو : قاعدة تنظيمية عامة – كالقانون أو اللائحة – فإن هذه الدعوى تكون في هذه الحالة دعوى تسوية أو دعوى استحقاق، والأعمال والتصرفات التي تصدرها الإدارة في هذه الحالة ليست قرارات إدارية، وإنما هي أعمال تنفيذية، يقصد منها : تطبيق القانون على حالة الموظف .

أما إذا كان مركز الموظف قد استلزم صدور قرار إداري خاص، منحه هذا المركز القانوني، وتتمتع الإدارة فيه بسلطة تقديرية، ولم ينشأ من قاعدة تنظيمية، فإن الدعوى التي يرفعها الموظف تعد دعوى إلغاء، مثل : الطعن في قرارات التعيينات والترقيات والجزاءات التأديبية، وقرارات الإحالة إلى المعاش، أو الاستيداع، أو الفصل بالطريق التأديبي .

وتتناول دعاوى القضاء الكامل كذلك : الدعاوى الناشئة عن العقود الإدارية، سواء ما ينجم عن انعقادها أم تنفيذها أم إنهائها، وسائر المنازعات التي تنشأ بين أطرافها، وكذلك دعوى المسئولية التقصيرية

لجهة الإدارة، سواء أكانت مبنية على أساس الخطأ، أم على أساس المخاطر [1].

8- وتشمل ولاية القاضي الإداري الفرنسي نوعين آخرين، هما :

النوع الأول : «قضاء التفسير وفحص المشروعية Contentieux d'interprétation et d'appréciation de la dégalité»، وهو الذي يقوم بتفسير القرار الإداري ويبين معناه، أو يبحث مشروعيته ومدى مطابقته للقانون، ثم يترك الفصل في النزاع الذي يراد تفسيره للمحاكم العادية التي وقفت الفصل في الدعوى حتى تحكم المحاكم الإدارية في الأمور التي تدخل في اختصاصاتها . وتطلق «عبارة قضاء التفسير» في الغالب على طلب التفسير وطلب بحث المشروعية.

ويقتصر دور المحكمة في هذه الحالة على تفسير مدلول القرار الإداري، وتحديد مدى مشروعيته، عندما يطلب القضاء العادي منها تفسيرًا لقرار إداري معين، أو تقديرًا لمشروعيته، إذا لزم هذا الطلب للبت في الدفع الذي يثار بشأن هذا القرار، قبل الفصل في الدعوى الأصلية المطروحة أمامه . ومن ثم فلا يصدر القضاء الإداري حكمًا في المنازعة، سواء أكان بالإلغاء أم بالتعويض .

ويختص مجلس الدولة في فرنسا بالنظر في طلبات التفسير، ولكن مجلس الدولة في مصر لا يفسر الأعمال الإدارية، إلا إذا كانت له ولاية الفصل في النزاع الذي يتصل بها، وبسبب هذا النزاع .

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء» – طبعة مطابع دار الشعب بالقاهرة في يناير سنة 1977م، الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة ص5 – 11 .

فهـذا النـوع لا يـدخل في اختصـاص القضـاء الإداري المصـري، إلا فيمـا يتعلـق بنـزاع معـين مطـروح أمامـه، وتكـون لـه ولايـة الفصـل فيـه، فيمكن في هذه الحالة أن يفسر القرار الإداري المتعلق بهذا النزاع .

النـوع الثـاني: «قضـاء الزجـر أو العقـاب» ontentieuxde la repression، وفيـه تحكـم المحكمة بتوقيـع العقـاب علـى مـن يخـرج من الموظفين العموميين على مبدأ المشروعية . وتختص المحاكم في هـذا النـوع بتوقيـع عقوبـات جنائيـة علـى مـن يرتكـب مخالفـات ضـد القـوانين واللـوائح الـتي تحمـي المـال العـام ؛ ففـي فرنسـا يسـتطيع قضـاء العقـاب أن يحكم بتوقيع العقوبة الجنائية على الجرائم التي تتعلـق بـالأموال العامـة . ولهـذا القضـاء معنـى حـديث يظهـر في مجـال العقوبـات التأديبيـة[1] . ولا يدخل قضاء العقاب في اختصاص القضاء الإداري المصري .

بيد أن المحاكم التأديبيـة المصـرية تسـتطيع توقيـع جزاءات تأديبيـة على الموظفين العموميين الذين يرتكبـون الجـرائم التأديبيـة، وهـذا يتفـق مع قضاء العقاب الفرنسي بالمعنى الحديث [2] .

---

(1) Regardez : Georges Vedel : Cours de Droit Administratif, paris, (Ficene 2e année), 1951 – 1952 et 1953 – 1954 ., p . 464, 465

(2) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمـال الإدارة « قضاء الإلغاء » – مطبعة التقدم بالإسكندرية سـنة 1983م، الناشـر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص10–19 .

والدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضـاء الإداري « قضـاء الإلغـاء وقضاء التعويض » – مطبعة شركة دار الإشعاع للطباعة بالقاهرة سنة 1988م، الناشر : دار الفكر العربي ص19، 20 .

وانظر في بيان العيوب المنسوبة إلى هذا التقسيم التقليدي الفرنسـي : الـدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغـاء =

9- أما الدعوى التأديبية فتختص المحاكم التأديبية بنظرها والفصل فيها، وهذه المحاكم تتألف من عدد كبير من أعضاء مجلس الدولة ومن أحد أعضاء الإدارة العاملة .

وموضوع الدعوى التأديبية هو : طلب الحكم على الموظف العام بعقوبة تأديبية من العقوبات التي نص عليها القانون، بسبب ارتكابه مخالفة إدارية، وإخلاله بواجباته الوظيفية . والنيابة الإدارية هي سلطة الاتهام، والجهة التي تختص بالتحقيق في المخالفات الإدارية، والجرائم التأديبية .

10- وقد خصصنا هذه الدراسة لبحث قواعد المرافعات الإدارية، وشروط قبول دعوى الإلغاء، ومواعيد الطعن بالإلغاء، وإجراءاته .

وجعلنا دراستنا مقارنة بين الشريعة الإسلامية وبين النظام القضائي الإداري المعاصر ؛ لأن الشريعة سلوك شامل كامل، ومنهج فريد، ونظام بديع، لا يمكن إغفال دراسته، ولا سيما وأنها ظلت مطبقة ردحًا طويلاً من الزمان، لم يجد أتباعها منها قصورًا أو تقصيرًا، إذ هي قادرة على التطور ومسايرة الأمور المستجدة، ومجاراة النظم المستحدثة، دون إخلال بتعاليمها، أو خروج على أحكامها، فهي صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان، واقتضى هذا أن نقسم البحث إلى أربعة أبواب وخاتمة :

الباب الأول : سنخصصه لدراسة المرافعات الإدارية، وتعريف الدعوى، وأنواع الدعاوى الإدارية، وتمييزها عن غيرها من الدعاوى .

=طبعة دار الحمامي للطباعة بالقاهرة، الطبعة الرابعة سنة 1967م، الناشر : دار الفكر العربي ص361 وما بعدها .

الباب الثاني : سنذكر فيه شروط قبول دعوى الإلغاء .

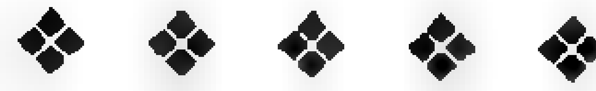
الباب الثالث : سنبحث فيه مواعيد الطعن بالإلغاء .

الباب الرابع : سندرس فيه إجراءات الطعن بالإلغاء .

وأما الخاتمة : فسنبين فيها النتائج التي توصل إليها البحث .

ونسأل الله تعالى التوفيق والسداد ، والهدى والرشاد ، وأن يتقبل هذا العمل قبولاً حسنًا ، وأن يجعله خالصًا لوجهه الكريم، وأن يصلي ويسلم ويبارك على رسوله العظيم، إنه – سبحانه – أفضل مأمول وأكرم مسئول .

الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي



الباب الأول

المرافعات الإدارية، وتعريف الدعوى، وأنواع الدعاوى الإدارية. وتمييزها من غيرها من الدعاوى

سنبحث هذا الباب في أربعة فصول :

الفصل الأول : المرافعات الإدارية .

الفصل الثاني : تعريف الدعوى .

الفصل الثالث : الفرق بين الدعوى والخصومة .

الفصل الرابع : أنواع الدعاوى الإدارية، وتمييزها عن غيرها من الدعاوى .




الفصل الأول

المرافعـــات الإداريـــة




11- المرافعات الإدارية وثيقة الصلة بالدعوى الإدارية، كما أن المرافعات المدنية والتجارية وثيقة الصلة بالدعوى المدنية والتجارية .

والإجراءات الإدارية هي : القواعد التي تتعلق بالنزاع الإداري وعرضه على القضاء الإداري، فهي تحكم سير المنازعة الإدارية من وقت اتصالها بالقضاء الإداري، إلى أن يتم الفصل فيها، وتحكم كذلك مرحلة الطعن في الأحكام الإدارية وطريقة تنفيذها . ولكنها لم تحظ باهتمام الباحثين والدارسين، مثل ما حظيت نظريات القانون الإداري، والإجراءات المدنية والتجارية، مع مالها من أهمية بالغة ؛ إذ لا يستغني عن معرفتها كل من يرفع دعوى تكون الإدارة طرفًا فيها، وكذلك لا يستغني عنها القاضي الذي يباشر الدعوى وينظرها ويحكم فيها ؛ لثلاثة أسباب :

السبب الأول : أن كلاً من المتقاضين والقضاة ليسوا أحرارًا في اختيار الإجراءات والمواعيد التي تتبع، وإنما يجب عليهم أن يلتزموا بهذه الإجراءات .

السبب الثاني : أن هدف كل من المتقاضين والقضاة هو: البحث عن الحقيقة، والتوصل إلى الحق، وهو هدف دقيق ينبغي أن يتم الاسترشاد فيه بقواعد ثابتة، وأسس تعصمه من الهوى والتحكم [1] .

السبب الثالث : أن حق الدفاع – وهو عزيز على المتقاضين – يستلزم اتباع إجراءات منضبطة، ومراعاة مواعيد محددة، تمنع المفاجآت

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية – بحث نشر في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة ص377 .

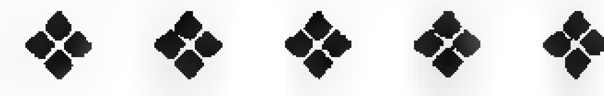
التي قد تقع بينهم، وتقضي على سوء النية الذي قد يحدث منهم .

وسنبحث هذا الفصل في ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : طبيعة الإجراءات الإدارية، والقانون الذي يجب اتباعه فيها .

المبحث الثاني : مصادر المرافعات الإدارية .

المبحث الثالث : الجزاء الذي يترتب على عدم اتباع قواعد الإجراءات الإدارية .



المبحث الأول

طبيعة الإجراءات الإدارية، والقانون الذي يجب اتباعه فيها

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : طبيعة الإجراءات الإدارية .

المطلب الثاني : القانون الذي يجب اتباعه في الإجراءات الإدارية .



المطلب الأول

طبيعة الإجراءات الإدارية

تختلف طبيعة الإجراءات التي تحكم الدعاوى الإدارية عن طبيعة الإجراءات التي تحكم الدعاوى العادية من أربعة وجوه :

12- الوجه الأول : لا يجوز للقضاء الإداري أن يحل محل الإدارة، أو أن يصدر أمرًا للإدارة ؛ لأنها سلطة عامة، ويعد إصدار أمر لها تدخلاً في شئون السلطة العامة، واختصاصات القضاء الإداري مقصورة على الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، سواء أكان هذا الإلغاء كليًّا أم جزئيًّا، وللقضاء الإداري أن يرفض الإلغاء، ولكن لا يجوز له أن يعدل القرار الإداري، أو يستبدله بغيره ؛ لأن هذا من اختصاصات الإدارة .

وسلطة القضاء في دعاوى الاستحقاق تنحصر في تلبية طلبات المدعي بالاستحقاق كليًّا أو جزئيًّا، وله أن يرفض الدعوى . ولكن القضاء العادي يستطيع أن يصدر قرارًا بمنع التعرض إذا طلب صاحب

الحق ذلك منه، وله أن يصدر أحكامًا ليس لها ما يشبهها في القضاء الإداري .

13- الوجه الثاني : إن الإجراءات الإدارية توجه من قبل القاضي أو المفوض dirigée par le juge á partir du moment oû Celui– Ci est saisi par la requête

ولذلك تعد هذه الإجراءات استيفائية أو تفتيشية ؛ لأن كلاً من القاضي والمفوض له دور إيجابي في تسيير الدعوى، ولا تقتصر المنازعة الإدارية على الخصوم في الدعوى .

فمفوضو الدولة ينهضون باختصاصات عظمى في استيفاء الدعوى، فيضمون المستندات والأوراق التي يرونها لازمة للفصل فيها . ولهم أن يثيروا كل الدفوع التي تتعلق بالدعوى ولو لم يثرها الخصوم . ويستوي أن تكون الدفوع متعلقة بالنظام العام أو ليست متعلقة به . ويستوي أن تكون الدعوى موضوعية أو ذاتية .

وهذا الاختصاص الاستيفائي قد يستدعي من المفوض أن يتصل بالجهات الإدارية المختصة، بالكتابات الرسمية، أو بإدخالها في الدعوى إذا لم تكن داخلة فيها، أو بالاتصالات الهاتفية، وإثبات نتيجة هذه الاتصالات على غلاف الدعوى أو بمحضر الجلسة .

أما القضاء العادي فله سمة فردية أو شخصية، فلا يجوز للقضاء العادي أن يثير دفعًا لم يثره الخصوم ولم يتمسكوا به، إلا إذا كان هذا الدفع متعلقًا بالنظام العام . وليس له أن يطالب الخصوم بضم أوراق أو مستندات في الدعوى ولو كانت مؤثرة فيها، إلا إذا طلب الخصم ذلك . فيجب أن يترك إجراءات الدعوى لإرادة الخصوم، ولكن قد ينص القانون على إعطاء القاضي دورًا إيجابيًا في بعض إجراءات الدعوى ؛

كالحق الذي أعطاه للقاضي في أن يأمر – ولو بمحض إرادته – بإدخال من يرى إدخاله في الدعوى ؛ لكي تتضح الحقيقة، ويظهر وجه العدل .

14- الوجه الثالث : المرافعات الإدارية ليست شفوية ، وإنما هي مكتوبة في مذكرات، والقاضي يطلع عليها وعلى المستندات التي تكون مرفقة، بيد أن كلاً من القاضي أو المفوض يستطيع أن يستوضح من الخصوم بعض الأمور الغامضة، أو يسمح لهم بإبداء ما يشاءون مشافهة في الجلسة ويثبت هذا في محضرها [1] . وقد قررت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ ، فجاء في حكمها الصادر في السنة الرابعة عشرة : (إن هذا النظام يقوم أساسًا على مبدأ المرافعات التحريرية، في مواعيد محدودة منضبطة، ويستطيع ذوو الشأن فيها أن يقدموا مذكراتهم مع مستنداتهم، كما يقوم على تحضير الدعوى من هيئة مفوضي الدولة، وليس من حق ذوي الشأن أن يصروا أمام المحكمة على طلب المرافعة الشفوية، وإنما لرئيس المحكمة أن يطلب إليهم، أو إلى المفوض ما يراه لازمًا من إيضاحات به) [2].

ويلاحظ أن هذه الخصيصة غدت غالبة في جميع المرافعات المدنية والتجارية، ما عدا المرافعات في المواد الجنائية، فإنها ما زالت تعتمد كثيرًا على المرافعة الشفهية .

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : المرافعات الإدارية – الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص10 وما بعدها .

(2) الحكم الصادر في الثالث من نوفمبر سنة 1968م، « مجموعة السنة الرابعة عشرة القضائية، ص7 » .

15- الوجه الرابع : تستوجب المرافعات الإدارية أن يتدخل فيها محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة، حتى تصح عريضة الدعوى، فلو قدم طلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة غير موقعة من محام، أو موقعة من محام ليس مقيدًا بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة لا تصح الدعوى .

وقد يكون سبب اشتراط هذا الشرط لصحة عريضة الدعوى الإدارية : عدم معرفة الخصوم بإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري .

ويتولى كل من المفوض والقاضي استيفاء الإجراءات، وعبء تحضير الدعوى الإدارية، بيد أن هذه الخصيصة لايحولها إلى دعوى حسبة، وإنما هي دعوى قضائية تشترط فيها كل شروط صحة الدعوى القضائية، من وقت رفعها، حتى يصدر حكم فيها، ليتمكن القاضي الإداري من تحضيرها، والفصل فيها بسرعة، وعدم تعليقها ؛ لأنها متصلة بالمرافق العامة والعاملين فيها، فالتباطؤ في إجراءات إنهائها وفضها، سيضر بالعدالة وبالمصلحة العامة ضررًا بليغًا ؛ إذ لا يصل أصحاب الحقوق إلى حقوقهم بسرعة وبأيسر الطرق، فالعدالة البطيئة أسوأ أنواع الظلم [1] .



(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – طبعة مطابع الناشر العربي بشارع الصحافة بالقاهرة – الطبعة الأولى سنة 1970م، الناشر : دار الفكر العربي ص12 – 19 .

المطلب الثاني

القانون الذي يجب اتباعه في الإجراءات الإدارية

16- لا يوجد قانون تام للمرافعات الإدارية يجب الالتزام به وعدم مخالفته، ومن ثم فإن الاجتهاد يعتمد عليه في تحديد التشريع الذي يجب تطبيقه .

وتوجد في فرنسا مصادر مكتوبة sources écrites ومصادر غير مكتوبة Principes généraux non écrites للمرافعات الإدارية ؛ فأما المصادر المكتوبة : فمثل التشريعات التي صدرت في شهر يوليو سنة خمس وأربعين وتسعمائة وألف للميلاد، والقانون الذي صدر في شهر سبتمبر سنة ثلاث وخمسين وتسعمائة وألف، ولائحته التنفيذية التي صدرت في شهر نوفمبر من ذات السنة، والمرسوم الذي صدر في الثلاثين من يوليو سنة ثلاث وستين وتسعمائة وألف بشأن مجلس الدولة .

وتطبق على المحاكم الإقليمية تشريعات تختلف عن هذه التشريعات ؛ مثل القانون الذي صدر في الثاني والعشرين من يوليو سنة تسع وثمانين وثمانمائة وألف، والمعدل في الثلاثين من سبتمبر سنة ثلاث وخمسين وتسعمائة وألف، واللائحة التي صدرت في الثامن والعشرين من نوفمبر سنة ثلاث وخمسين وتسعمائة وألف، والقانون الذي صدر في العاشر من أبريل سنة تسع وخمسين وتسعمائة وألف .

17- وأما المصادر غير المكتوبة فهي : القواعد العامة التي تتبع عادة في الإجراءات . ويستطيع مجلس الدولة في مجال القواعد غير المكتوبة أن يبتكر ويختار بعض الإجراءات والقواعد العامة التي ينص عليها قانون الإجراءات المدنية والتجارية، بشرط ألا تتنافى

مع طبيعة المنازعات الإدارية ؛ لأن هذا القانون هو الشريعة العامة، والقواعد الكلية التي تحقق العدل، وتتفق والمنطق في سير جميع الإجراءات القضائية، وتتمشى مع إجراءات كل المنازعات، مهما اختلفت الجهات التي تنظرها [1] ؛ مثل حكمه في قضية Desreumaux الذي صدر في الثالث عشر من مارس سنة خمس وعشرين وتسعمائة وألف، وفيه أقر أن قانون المرافعات المدنية ليس موضوعًا لتنظيم الإجراءات أمام المحاكم الإدارية، ولكنه طبق المبادئ العامة للإجراءات التي جاءت فيه، بشرط ألا يتعارض تطبيقها مع طبيعة المنازعات الإدارية . وقرر في هذا الحكم أنه : لا يجوز اجتماع عضوين في دائرة واحدة لو كانت بينهما رابطة قرابة قوية، مثل : الأبوة والبنوة والأخوة، تبعًا للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والتجارية التي تستلزم نزاهة الأحكام وحيدتها [2] .

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية – بحث نشر في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة ص280 .

(2) وقد جاء في هذا الحكم :

Cons que les prescriptions de ladite loi du 20 avr . 1810 ne visent que les tribunaux de l'ordre judiciare et ne sont bas applicables aux conseils de préfecture .
Mais cons . que devant les conseils de préfecture dovient étre observées toutesles régles générales de procedure don't l'application n'a pas etécartée par une disposition législative formelle ou n'est pas l'application avec l'organisation même en l'absence de texte exbrès a toutes les juridictions figure celles *d'abrès laquelle deux Barents* au *degré des frères ne peuvent* être simultanément members d'un même tribunal, soit comme jugess soit comme officiers d'un ministère public .

ومثل حكمه الصادر في السادس من فبراير سنة إحدى وثلاثين وتسعمائة وألف، الذي قضى بوجوب التقاضي على درجتين إذا لم يوجد نص مخالف .

ومثل حكمه الصادر في العشرين من فبراير سنة ثمان وأربعين وتسعمائة وألف، الذي قضى بوجوب تسبيب الأحكام Obligation pour le tribunal de motiver jugement واشتراط الأكثرية لإصدار الأحكام .

18- ومن ثم فإن مجلس الدولة الفرنسي قد اتبع الرأي الذي يحتم تطبيق قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية، إذا لم يوجد نص خاص يطبق على المنازعات الإدارية، بشرط ألا يكون تطبيقها متعارضًا مع طبيعة هذه المنازعات الإدارية . ونبذ رأيين آخرين : أحدهما : يوجب تطبيق قواعد قانون الإجراءات المدنية والتجارية على إطلاقها إذا لم يوجد نص صريح يحظر تطبيقها . والآخر : يحظر تطبيق قواعد قانون الإجراءات المدنية والتجارية مطلقًا ؛ لأنها ليست موضوعة للروابط القانونية الإدارية، وإنما وضعت للروابط القانونية الخاصة .

19- أما في مصر فقد قضى قانون مجلس الدولة بأن : يكون قانون المرافعات المدنية والتجارية الشريعة العامة في الإجراءات التي لم يرد فيها نص خاص، حتى يصدر قانون المرافعات الإدارية، بشرط ألا يتعارض تطبيقها مع طبيعة المنازعات الإدارية، فإذا تعارض تطبيقها مع طبيعة هذه المنازعات فلا يجوز تطبيقها . وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بذلك، في حكمها الأول الصادر في الخامس من نوفمبر سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف، فطبقت

القواعد الخاصة بالطعن في الأحكام في جميع الأحكام الصادرة منها، بعد سريان هذه القواعد في التاسع والعشرين من مارس سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف، وهو تاريخ إنشاء المحكمة الإدارية العليا وسريان القانون الرقيم بخمسة وستين ومائة، الصادر في سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف ؛ لأن هذه القواعد عامة في الإجراءات.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها الصادرة بعد ذلك : تطبيق قانون المرافعات المدنية والتجارية على المنازعات الإدارية التي تعرض أمام القضاء الإداري فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة، إذا لم تتعارض مع الأصول العامة للمرافعات الإدارية وأوضاعها الخاصة بها ؛ فقررت أن المادة الرابعة والسبعين من القانون المرقوم بخمسة وستين بعد المائة، الصادر في سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف بشأن تنظيم مجلس الدولة – إذ نصت على أن : (تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي)، [1] قد جعلت الأصل هو : وجوب تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون تنظيم مجلس الدولة، والاستثناء هو تطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص من القانون المشار إليه. وغني عن البيان أن أحكام قانون المرافعات لا تطبق في المنازعات الإدارية إذا كانت هذه الأحكام تتعارض نصًّا أو روحًا مع

---

(1) هذا هو ذات نص المادة الثالثة من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة. (الجريدة الرسمية – العدد 40 في 5 من أكتوبر سنة 1972م).

أحكام قانون تنظيم مجلس الدولة – سواء في الإجراءات، أم في أصول النظام القضائي بمجلس الدولة [1] .

---

(1) الحكم في الطعن رقم 142 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 9 من مارس سنة 1957م، والحكم في الطعن رقم 147 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 7 من يونيو سنة 1958م . والحكم في الطعن رقم 1063 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 23 من نوفمبر سنة 1963م . والحكم في الطعن رقم 2501 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 22 من مارس سنة 1964م .

– وجاء في الطعن رقم 771 للسنة الخامسة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 8 من فبراير سنة 1976م : (أن المادة 3 من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة تنص على أن : « تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي » – ولما لم يصدر بعد هذا القانون، كما أن قانون مجلس الدولة لم يتضمن أحكامًا تنظم المسائل الخاصة بسير الخصومة، وعلى الأخص ما تعلق منها بسقوط الخصومة، وذلك على غرار ما جاء بالمواد الواردة في الفصل الثالث من الباب السابع من قانون المرافعات . ومن ثم فإن هذه الأحكام تطبق في شأن سير الخصومة في الدعاوى والطعون المقامة أمام القضاء الإداري بمجلس الدولة ؛ لأنها لا تتعارض مع طبيعتها .

ومن حيث إن المادة 134 من قانون المرافعات تنص على أن : « لكل ذي مصلحة من الخصوم في حالة عدم السير في الدعوى بفعل المدعي أو امتناعه أن يطلب الحكم بسقوط الخصومة، متى انقضت سنة على آخر إجراء صحيح من إجراءات التقاضي » .

ولما كانت دائرة فحص الطعون بهذه المحكمة قد قضت بجلستها المنعقدة في 1970/10/17م بانقطاع سير الخصومة في الطعن الذي أقامته الهيئة في الحكم الصادر لصالح المدعي في الدعوى رقم 77 لسنة 22 القضائية، وذلك لوفاته، فإنه كان على الهيئة – بمقتضى هذه المادة – أن تبادر باتخاذ إجراءات التعجيل في السير في طعنها، قبل انقضاء مدة سقوط الخصومة، والتي حددها المشرع=

المبحث الثاني
مصادر المرافعات الإدارية

مصادر المرافعات الإدارية إما مكتوبة وإما اجتهادية :

20- فأما المصادر المكتوبة فهي :

المصدر الأول : قانون مجلس الدولة الذي اهتم بتنظيم الإجراءات الإدارية أمام القسم القضائي [1] ؛ فبين تشكيل المحكمة الإدارية العليا ، وتشكيل محاكم القضاء الإداري ، وبين اختصاصات مجلس الدولة باعتباره هيئة قضاء إداري ، وحدد اختصاصات المحاكم الإدارية ، واختصاصات محاكم القضاء الإداري . وبين طرق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، وكيفية تقديم الطعن ونظره ، وبين طريقة الطعن بالتماس إعادة النظر ، وبين حجية الأحكام الإدارية ، والدعاوى الوقتية والمستعجلة ، ووضح إجراءات تقديم الدعاوى للمحاكم الإدارية المختلفة ، وكيفية تحضيرها ، وإجراءات نظرها ، ونظم الجمعيات العمومية للمحاكم المتباينة ، وبين كيفية تعيين أعضاء المحاكم المختلفة ، وتحديد أقدمياتهم ومرتباتهم وسائر حقوقهم ، وبين واجباتهم .

المصدر الثاني : القرارات الجمهورية الصادرة بتحديد المحاكم الإدارية ، ودائرة اختصاص كل محكمة .

=بسنة، يبدأ سريانها من تاريخ صدور الحكم بانقطاع سير الخصومة، باعتباره آخر إجراء صحيح قد تم بخصوص هذا الطعن) .

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : المرافعات الإدارية – المرجع السابق ص21 وما بعدها .

المصدر الثالث : القرارات التي يصدرها أعضاء السلطة التنفيذية بإجراءات التظلم الإداري، وإجراءات التظلم من القرارات الإدارية الصادرة بالفصل، أو بالإحالة إلى المعاش أو الاستيداع بغير الطريق التأديبي .

المصدر الرابع : قرارات الجمعية العمومية بمجلس الدولة بشأن اللائحة الداخلية للقسم القضائي فيه، إذ بينت دوائر محاكم القضاء الإداري واختصاصات كل دائرة، والقرارات الإدارية الصادرة بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الدولة .

المصدر الخامس : قانون المرافعات المدنية والتجارية : ويشترط لتطبيق قواعد هذا القانون على الإجراءات الإدارية شرطان :

الشرط الأول : ألا يوجد نص خاص في قانون مجلس الدولة، أو القرارات الخاصة التي تطبق على المواضيع المعروضة .

الشرط الثاني : ألا يتعارض تطبيق نصوص قانون المرافعات المدنية والتجارية مع طبيعة المنازعات الإدارية التي تحكم روابط قانونية تخضع لقواعد القانون العام (1)، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بذلك ؛ فقررت : أن الأصل هو تطبيق النصوص الواردة في قانون مجلس الدولة الخاصة بالإجراءات على المرافعات الإدارية، وتطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة للمسائل التي لم تتناولها هذه النصوص، بشرط عدم تعارضها مع ما تتطلبه

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا « دراسة مقارنة » – الطبعة الأولى سنة 1970م، الناشر : دار الفكر العربي بمصر ص200 وما بعدها .

المنازعات الإدارية من التيسير والسرعة في الإجراءات، ومنع التعقيد والإطالة، والبعد عن لدد الخصومات الفردية ؛ لأن القضاء الإداري يتميز بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي، كما هو الشأن في القضاء المدني، بل هو قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الإدارات الأخرى، أو بين الأفراد، وهي روابط تختلف طبيعتها عن طبيعة روابط القانون الخاص، ومن ثم فإن القضاء الإداري يستقل بنظرياته وقواعده، فلا يأخذ من أحكام القانون الخاص إلا لضرورة، وبقدر لا يتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية ؛ لأن روابط القانون الخاص تتمثل في خصومة شخصية بين أفراد طبعيين تتصارع حقوقهم الذاتية، أما روابط القانون العام فتتمثل على خلاف ذلك في خصومة عينية موضوعية، تخضع لمبدأ سيادة القانون وقواعد المشروعية، ويجب أن تتجرد من لدد الخصومات الشخصية التي تسود المنازعات في القانون الخاص [1].

21- وأما الاجتهاد فيكون عند انعدام النصوص، وهذا المصدر له أهمية بالغة ؛ لأن القانون الإداري حديث النشأة نسبيًا، وما زالت نصوصه لا تغطي كل فروعه ومواضيعه، ومن ثم فإنه يعتمد كثيرًا على اجتهاد قضاة القضاء الإداري، ويستأنسون في اجتهاداتهم بآراء الفقهاء والشراح، ومن أمثلة اجتهادات القضاء

---

(1) انظر : حكمها الصادر في 9 من مارس سنة 1957م، «مجموعة السنة الثانية القضائية ص610» . وحكمها الصادر في 7 من يونيو سنة 1958م، «مجموعة السنة الثالثة القضائية ص1373 » . وحكمها الصادر في 23 من نوفمبر سنة 1963م، «مجموعة السنة التاسعة القضائية ص86» . وحكمها الصادر في 2 من مارس سنة 1968م، «مجموعة السنة الثالثة عشرة القضائية ص612».

الإداري : تبيين نصوص قانون المرافعات المدنية والتجارية التي لا تتعارض في تطبيقها مع طبيعة المنازعات الإدارية، وتطبيق هذه النصوص المتفقة مع طبيعة المنازعات الإدارية، وتبيين النصوص التي تتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية، فيمتنع عن تطبيقها .

22- واجتهاد القضاء الإداري لا يخضع لضابط عام مطلق، وإنما طبق هذه النصوص في بعض الحالات، ولم يطبقها في حالات أخرى :

فمن الحالات التي طبق فيها القضاء الإداري نصوص قانون المرافعات المدنية والتجارية : النصوص الخاصة بتفسير الأحكام (1)، والنصوص الخاصة بالتدخل في الدعوى (2)، والنصوص التي تحدد الخصم الذي يتحمل المصاريف (3)، والنصوص الخاصة بانقطاع سير الخصومة (4). وتطبيق القواعد التي تقضي باعتبار الإجراء باطلاً إذا نص القانون على بطلانه، أو شابه عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم (5). وتطبيق القواعد الخاصة بتصحيح الأخطاء المادية التي تقع

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الخامس من ديسمبر سنة 1965م، «مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية ص99 ». وحكمها الصادر في الثاني من إبريل سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية ص853 ».

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السابع والعشرين من مارس سنة 1966م، «مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية ص582 ».

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في التاسع عشر من مايو سنة 1963م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية ص1319».

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثامن عشر من مايو سنة 1963م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية ص1201 ».

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 19 من ديسمبر سنة 1964م، «مجموعة السنة العاشرة القضائية ص245 ». وحكمها الصادر في التاسع عشر من مايو=

في الأحكام [1] . وتطبيق القواعد الخاصة بالرجوع للمحكمة التي تصدر الحكم عندما تغفل طلبًا موضوعيًا في الحكم [2] . وتطبيق القواعد الخاصة بإلزام المحكمة بإحالة الدعوى إذا حكمت بعدم الاختصاص [3]. وتطبيق القاعدة الخاصة بتوقيع مسودة الحكم [4] . وتطبيق القواعد الخاصة بالإثبات في المواد المدنية والتجارية . والقواعد التي تجيز الاستعانة بأهل الخبرة . والقواعد التي تقضي ببطلان عمل الخبير الذي لا يحلف اليمين قبل مباشرة أعماله، وبطلان الحكم تبعًا لذلك [5] . وتطبيق القواعد الخاصة بتحقيق الخطوط والمضاهاة من قانون الإثبات [6] . وتطبيق القواعد الخاصة بالتنازل عن

=سنة 1965م، «مجموعة السنة العاشرة القضائية ص1483 ». وحكمها الصادر في التاسع والعشرين من ذات الشهر ص1483 .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثامن والعشرين من يناير سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص624 ».

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في التاسع عشر من فبراير سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص624 ».

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثامن عشر من فبراير سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية ص635 ». وحكمها الصادر في الثامن من يناير سنة 1969م، «مجموعة السنة الرابعة عشرة ص270 ».

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السادس من نوفمبر سنة 1966م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص79 ».

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث والعشرين من يناير سنة 1965م، «مجموعة السنة العاشرة ص463 ». وحكمها الصادر في= =العاشر من ديسمبر سنة 1966م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص365».

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث والعشرين من يناير سنة 1965م، «مجموعة السنة العاشرة ص439 ».

الأحكام [1] . وتطبيق القاعدة التي تقضي بقصر الطعن في الأحكام على المحكوم ضده [2] . وتطبيق القاعدة الخاصة بالطعن في الأحكام التي تصدر قبل الفصل في الموضوع [3]. وتطبيق القاعدة التي تقضي باعتبار الحكم في الطلب الاحتياطي رفضًا للطلب الأصلي [4] . وتطبيق الأحكام الخاصة بإعلان ورثة المطعون ضده [5] .

23- وقررت المحكمة الإدارية العليا أن بعض قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية تتعارض مع طبيعة المرافعات الإدارية، ولذلك لا يجوز الأخذ بها، ومن ذلك : لم تجز الأخذ بأوامر الأداء، أو استيفاء الديون التي تثبت بالكتابة ؛ لأن هذا النظام يستند إلى فكرة الأحكام الغيابية، ومن ثم فإنه يتعارض مع المرافعات الإدارية التي تقوم على الإجراءات الحضورية والمذكرات المكتوبة [6] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 22 من أكتوبر سنة 1967م، وحكمها الصادر في الثالث من ديسمبر ذات العام، «مجموعة السنة الثالثة عشرة ص37، 209» .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثلاثين من إبريل سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص987 ».

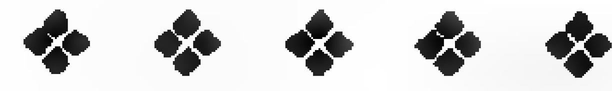
(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الخامس والعشرين من نوفمبر سنة 1967م، «مجموعة السنة الثالثة عشرة ص129 ».

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السادس عشر من مايو سنة 1965م، «مجموعة السنة العاشرة ص1390».

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في العشرين من يناير سنة 1963م، «مجموعة السنة الثامنة ص659 ».

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السابع من يونيو سنة 1958م، «مجموعة السنة الثالثة ص1373 ».

ولم تجـز تطبيـق القواعـد الـتي تخـص الأحكـام الغيابيـة، أو المرافعات الشفهية [1]. ولم تجز تطبيق القاعدة الخاصة باستئناف جميع الأحكـام الـتي تصـدر قبـل الفصـل في الموضـوع، باسـتئناف الحكـم الصادر في الطلب الأصلي [2]. ولم تجـز الأخذ بقاعـدة شطب الـدعوى. كما لم تجز المعارضة في الأحكام الإدارية [3].



(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث من نوفمبر سنة 1969م، «مجموعة السنة الرابعة عشرة ص7 ».

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السابع من يناير سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص537 ».

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السابع من يونيو سنة 1958م، «مجموعة السنة الثالثة ص1373 ».

المبحث الثالث

الجزاء المترتب على عدم اتباع قواعد الإجراءات الإدارية

24- الإجراءات الإدارية مقررة لمصلحة الخصوم، ولكنها تتعلق بالنظام العام ؛ لأنها مرتبطة بالمنازعات الإدارية، وهي من منازعات المشروعية التي يقصد منها : التوصل إلى العدالة الإدارية، وترتبط ارتباطًا أكيدًا بتنظيم وسير المرافق العامة باطراد وانتظام . ومن ثم فإن اتباع قواعد الإجراءات الإدارية لا يتوقف على إرادة الخصوم ؛ لأنها قواعد آمرة، ومقررة مقدمًا، وملزمة للمحكمة ولو لم يستمسك بها الخصوم، أو اتفقوا على ضدها [1] . فإذا خالفت الإجراءات التشريع كان جزاؤها البطلان المطلق، فلا ينتج معها الأثر القانوني الذي يترتب على حدوث هذه الإجراءات في حال موافقتها لأحكام التشريعات ؛ لأنها قواعد متعلقة بالنظام العام، ولذلك يجب على المحكمة أن تقضي بالبطلان المطلق في أي مرحلة من مراحل نظر الدعوى، ولو لم يطلب ذلك أحد من الخصوم .

25- والقواعد المرتبطة بسير المنازعات الإدارية تتعلق بالنظام العام . ومع ذلك فقد اتبعت قاعدتان مهمتان : إحداهما تقرر أنه لا بطلان بغير نص، والأخرى تقضي بأنه لا بطلان بدون ضرر . وفرقت المحكمة الإدارية العليا بين الإجراءات الجوهرية التي

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث والعشرين من نوفمبر سنة 1957م، «مجموعة السنة الثالثة ص96 ».

تتعلق بالنظام العام، والإجراءات الثانوية غير الجوهرية التي لا تتعلق بالنظام العام، مثل ما هو متبع في قانون المرافعات المدنية والتجارية ؛ فقد قررت أن الإجراء لا يكون باطلاً إلا إذا نص القانون على بطلانه، أو شابه عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم . ويزول هذا البطلان إذا تنازل عنه من شرع لمصلحته، أو إذا رد على هذا الإجراء بما يدل على أنه اعتبره صحيحًا، أو قام بأي عمل أو إجراء آخر يفيد ذلك، فيما عدا الحالات التي يتعلق فيها البطلان بالنظام العام [1] .

26- وقررت المحكمة الإدارية العليا مبدأ عامًا يقضي بأن : البطلان يلحق الإجراء الباطل وحده، دون الإجراءات السابقة عليه، أو اللاحقة له . فإذا كانت المنازعة الإدارية قد انعقدت بالإجراء الصحيح الذي يلزم لهذا الإيداع، فإن هذا الإجراء ينتج أثره في هذا الشأن، ولا يشوبه البطلان إن بطل إجراء تلاه، بل يقع البطلان على هذا الإجراء دون سواه، في الحدود والقيود التي قررها المشرع [2] . إلا إذا كان الإجراء مقصودًا للإجراء الذي تلاه، ومرتبطًا به ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة . ومثال هذا : أن بطلان إعلان الخصوم للجلسة المحددة لنظر الدعوى، يؤدي إلى بطلان الحكم الصادر فيها إذا صدر بدون حضورهم، وإبداء

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث والعشرين من نوفمبر سنة 1957م، «مجموعة السنة الثالثة ص126 ».

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في التاسع من مارس سنة 1957م، «مجموعة السنة الثانية ص610».

دفاعهم بسبب هذا البطلان [1] . وإغفال الخبير حلف اليمين من قبل أن يؤدي عمله يؤدي إلى بطلان عمله، وبطلان التقرير الذي ينتهي إليه ؛ لأن الحلف إجراء يتعلق بالنظام العام، وهو من الإجراءات الجوهرية الذي لم يقصد وحده، وإنما يقصد للإجراءات التالية له [2] .

27- وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن : من تقرر الإجراء لمصلحته، يستطيع أن يجيز الإجراء الباطل إجازة صريحة أو ضمنية، فيعتبر صحيحًا، إلا إذا كان هذا الإجراء متعلقًا بالنظام العام . فقضت بأن : الدفع ببطلان صحيفة الدعوى من وزارة الثقافة « وهي جهة الإدارة المدعى عليها » لا يقبل، استنادًا إلى أن المدعي لم يذكر فيها الممثل القانوني لها ، متى كانت الوزارة قد أجابت على هذه الدعوى، وإبداء أوجه الدفع فيها باعتبارها صحيحة ؛ حيث إنه كان يتعين – حتى لا يسقط حقها في التمسك بالبطلان – أن تبدي هذا الدفع قبل إبداء أي طلب أو دفاع في الدعوى [3] .



(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث والعشرين من يناير سنة 1965م، «مجموعة السنة الثالثة ص126 ».

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث والعشرين من يناير سنة 1965م، «مجموعة السنة العاشرة ص463 ».

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الرابع من مارس سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة ص729 ».

الفصل الثاني

تعريف الدعوى

سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : تعريف الدعوى عند علماء اللغة .

المبحث الثاني : تعريف الدعوى عند الفقهاء المسلمين .

المبحث الثالث : تعريف الدعوى في القانون الوضعي .

المبحث الرابع : تعريف الدعوى الإدارية .

المبحث الأول

تعريف الدعوى عند علماء اللغة

28- الدعوى عند أهل اللغة : اسم من الدعاء، أو اسم لما يدعى، وجمعها : دعاوى بفتح الواو وكسرها، ويرى بعضهم أن الفتح أولى ؛ لأن العرب يفضلون التخفيف ففتحوها، ويرى بعضهم أن الكسر أفضل، وهذا مفهوم من كلام سيبويه ؛ لأنه أثبت أن ما بعد ألف الجمع لا يكون إلا مكسورًا (1) .

وأطلقت الدعوى بإطلاقات كثيرة ؛ فأطلقت بمعنى الطلب والتمني، كما جاء في الحديث الذي رواه « جابر بن عبد الله الأنصاري» فقال : (كنا مع النبي صلى الله عليه وسلم في غزاة، فكسع (2) رجل من المهاجرين رجلاً من الأنصار، فقال الأنصاري : يا للأنصار!، وقال المهاجري : يا للمهاجرين!، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم : « مَا بَالُ دَعْوَى الْجَاهلية! » قالوا : « يا رسول الله! كسع رجل من المهاجرين رجلاً من الأنصار »، فقال عليه الصلاة والسلام: « دَعُوهَا فَإنها مُنْتِنَة» (3) .

---

(1) انظر : جمال الدين أبو الفضل محمد المعروف بابن منظور الأنصاري الإفريقي المصري المتوفى سنة 711هـ : لسان العرب – مادة «دعا».

(2) كسعه يعني : ضرب دبره وعجيزته بيد أو رجل أو سيف ونحوه .

(3) هذا الحديث صحيح، رواه أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري المتوفى بنيسابور عشية الأحد لخمس بقين من رجب سنة 261هـ = 874م : الجامع الصحيح بشرح النووي – طبعة المطبعة المصرية ومكتبتها – تم طبعه في شهر ربيع الثاني سنة 1349هـ، ج16 ص138 .

وأطلقت بمعنى الدعاء، كما جاء في قول الله سبحانه :

﴿ دَعْوَىٰهُمْ فِيهَا سُبْحَٰنَكَ ٱللَّهُمَّ وَتَحِيَّتُهُمْ فِيهَا سَلَٰمٌۚ وَءَاخِرُ دَعْوَىٰهُمْ أَنِ ٱلْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ ٱلْعَٰلَمِينَ ﴾ [1] .

ومعنى الدعاء : الرغبة فيما عند الله سبحانه من الخير، والابتهال إليه بالسؤال .

وأطلقت على الزعم الباطل، ولذلك قيل عن « مسيلمة الكذاب » : إنه ادعى النبوة، وعن « سجاح التميمية » : إنها ادعت النبوة .

وتطلق حين يضيف الإنسان إلى نفسه شيئًا، سواء أكان ملكًا أم استحقاقًا، دون تقييد بنزاع أو خصومة، كقول الإنسان : « أدعي بأن هذا الشيء لي أو ملكي » فهو يقصد إيجاب حق على غيره لنفسه .



---

(1) سورة يونس مكية إلا الآيات 40، 94 – 96 فمدنية : الآية العاشرة .

المبحث الثاني

تعريف الدعوى عند الفقهاء المسلمين

اختلفت تعاريف الفقهاء المسلمين للدعوى تبعًا لاختلاف وجهات أنظارهم في طبيعتها ؛ فبعضهم يرى أنها طلب أو مطالبة، وبعضهم يرى أنها قول .

29- فأصحاب الرأي الأول يعرفون الدعوى بأنها : (مطالبة حق في مجلس من له الخلاص عند ثبوته) . ويقصدون بالحق : كل حقوق العباد، ويقصدون بمجلس من له الخلاص : القاضي أو المحكم [1] .

وعرفتها مجلة الأحكام العدلية بأنها : (طلب إنسان حقًا على غيره لدى الحاكم [2]) . والحق يشمل جميع الحقوق، سواء أكان وجوديًا، كحق الملكية وغيره، أم كان عدميًا، وهو حق الإنسان في المطالبة بعدم تعرض أحد لحقه الوجودي [3] . وتدخل في هذا الحق : دعوى منع التعرض ؛ لأنها طلب حق عدمي، وهو عدم التعرض .

---

(1) انظر : أبو الإخلاص حسن بن عمار بن علي الوفائي الشرنبلالي الحنفي : حاشية له على هامش درر الحكام في شرح غرر الأحكام، للقاضي منلا خسرو الحنفي المتوفى سنة 885هـ – طبعة المطبعة الشرفية بالقاهرة سنة 1304هـ، ج2 ص329 .

(2) المادة الرقيمة 1612 .

(3) الأستاذ أحمد إبراهيم : موجز في المرافعات الشرعية – مطبعة الفتوح الأدبية بمصر سنة 1345هـ = 1925م، ص302 .

وعرف « القرافي المالكي » الدعوى بأنها : (طلب معين، أو ما في ذمة معين، أو ما يترتب عليه أحدهما، معتبرة شرعًا، لا تكذبها العادة)[1] .

ويراد بطلب معين : دعوى المطالبة بالعين ؛ فيشترط أن يكون الحق المدعى به : معلومًا . ويراد بما في ذمة معين: دعوى المطالبة بدين، وهو ما في ذمة المدين، وهو قد يكون معينًا بذاته، مثل : « محمد »، أو بصفته، مثل: دعوى الدية على العاقلة .

ويراد بما يترتب عليه أحدهما : الحالة التي لا يكون المدعى به فيها حقا من الحقوق، ولكن ينشأ عنه طلب حق معين ؛ مثل دعوى المرأة الطلاق أو الردة على زوجها، فيترتب عليه حوز نفسها، أو ينشأ عنه حق في الذمة، كدعوى الوارث أن مورثه مات مسلمًا أو كافرًا، فيترتب له الميراث أو عدمه[2] .

30- وأما أصحاب الرأي الثاني فيعرفون الدعوى بأنها : (قول مقبول عند القاضي، يقصد به المدعي : طلب حق لنفسه قبل غيره، أو دفعه عن حق نفسه) .

والقول المقبول : كل قول تتوافر فيه شروط الدعوى . وقيد « عند

---

(1) شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي المشهور بالقرافي : الفروق، ومعه حاشية سراج الدين أبي القاسم قاسم بن عبد الله الأنصاري المعروف بابن الشاط المسماة: إدرار الشروق على أنواء الفروق، وبهامشهما : تهذيب الفروق والقواعد السنية في الأسرار الفقهية لمحمد علي بن الشيخ حسين مفتي المالكية – طبعة دار المعروفة للطباعة والنشر ببيروت « لبنان »، ج4 ص72 .

(2) شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي المشهور بالقرافي : الفروق – المرجع السابق ج4 ص72 .

القاضي » : أخرج الدعوى بالمعنى اللغوي، فإنها تتحقق بالقول المتضمن للطلب، سواء أكانت عند القاضي أم غيره، ويلحق بعض الفقهاء بالقاضي : «المحكم»، وهو من يختاره الخصمان للحكم بينهما [1] . ولكن البعض الآخر يرون أن الدعوى أمام القاضي تلزمه بنظرها، أما الدعوى أمام المحكم فلا تلزمه بنظرها، وإنما يكون مخيرًا بين قبول التحكيم او رفضه .

وهذا التعريف يشمل الحق الذي يتضمنه القول المقبول، وهو طلب الحق لنفسه، ويشمل دفعه عن حق نفسه، ويراد بذلك : إدخال دعوى منع التعرض، بيد أن علماء الحنفية يرون أنه لا حاجة إلى هذا القيد، إذا قصد بالحق المعنى الأعم الشامل للحق الوجودي والحق العدمي [2] .

وهذا التعريف لا يدخل فيه الدعاوى التي ينشئها أصحابها بدون القول، مثل الإشارة والكتابة .

31- ويرى أصحاب الرأي الثالث : أن حقيقة الدعوى إخبار، ولكنها تتضمن طلبًا لمضمون هذا الإخبار [3]؛ فعرفوها بأنها : (خبر تجرد عن مصدق، يدل على طلب مضمونه للمخبر) .

---

(1) سيدي محمد علاء الدين أفندي : حاشية قرة عيون الأخيار تكملة رد المحتار على الدر المختار للحصكفي شرح تنوير الأبصار للتمرتاشي – مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر – الطبعة الثانية سنة 1386هـــ = 1966م، ج7 ص398 وما بعدها .

(2) سيدي محمد علاء الدين أفندي : حاشية قرة عيون الأخيار – تكملة رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار – المرجع السابق ج7، ص399، 400 .

(3) انظر : الشيخ شهاب الدين القليوبي والشيخ عميرة : حاشيتان لهما على شرح جلال الدين المحلي على منهاج الطالبين للشيخ محيي الدين النووي – مطبعة دار إحياء الكتب العربية لأصحابها عيسى البابي الحلبي وشركاه بالقاهرة، ج4، ص334 .

وهذا التعريف يشبه تعريف الدعوى عند اللغويين ؛ لأن الخبر الذي يدل على طلب مضمونه للمخبر لم يتقيد بكونه في مجلس القضاء . ولذلك قيد بعض الفقهاء الدعوى بهذا القيد، فعرفوها بأنها : (إخبار عن وجوب حق للمخبر، على غيره، عند حاكم) [1] .

ويرى بعض الفقهاء أنه لا حاجة لتضمين التعريف ما يدل على مضمون الإخبار ؛ إذ هو مفهوم من كون الإخبار في مجلس القضاء، فإنه أنشئ للفصل بين المتخاصمين واقتضاء الحقوق وحمايتها، وليس لسماع القصص والحكايات [2] .

32- وأما أصحاب الرأي الرابع فيعرفون الدعوى بأنها : (إضافة الإنسان إلى نفسه استحقاق شيء في يد غيره، أو في ذمته) [3] .

---

(1) شيخ الإسلام زكريا الأنصاري : شرح المنهج، وعليه حاشية الشيخ سليمان الجمل على شرح المنهج، مطبعة مصطفى محمد صاحب المكتبة التجارية الكبرى بمصر ج5، ص407 .

(2) انظر : شمس الدين محمد بن أبي العباس أحمد بن حمزة بن شهاب الدين الرملي المصري الأنصاري الشهير بالشافعي الصغير المتوفى سنة 1004هـ : نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج – مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، الطبعة الأخيرة سنة 1386هـ = 1967م، ج8 ، ص333، 334 .

(3) معجم الفقه الحنبلي – من مطبوعات وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية بدولة الكويت – طبعة المطبعة العصرية بالكويت سنة 1393هـ = 1973م، ج1، ص325 – مادة « دعوى » . وموفق الدين بن قدامة المقدسي الحنبلي المتوفى سنة 630هـ = 1232م : المغني – شرح على مختصر الخرقي – ومعه : الشرح الكبير على المقنع – طبعة مطبعة المنار بالقاهرة سنة 1348هـ، ج9 ص271 . ومنصور بن يونس بن إدريس البهوتي المتوفى سنة 1051هـ = 1641م : كشاف القناع عن متن الإقناع – مراجعة وتعليق : الشيخ هلال=

وهذا التعريف يشمل دعوى العين ودعوى الدين، ويتناول دعوى منع التعرض؛ لأن هذا التعريف لا يعارضها. بيد أنه **منتقد من وجهين** :

الوجه الأول : أنه لا يتناول جميع أنواع الدعاوى، كدعوى النسب؛ إذ هي لا تتضمن إضافة استحقاق شيء جديد في يد غيره أو في ذمته .

الوجه الثاني : أنه يشتبه بتعريف الدعوى عند أهل اللغة؛ لأنه لم يقيدها بكونها في مجلس القضاء .

وعرفها « نجم الدين النسفي » بأنها : (إضافة عين عند غيره إلى نفسه، أو دين على غيره لنفسه، أو حق قبل إنسان لنفسه) [1] .

33- ونرى – مع « الدكتور محمد نعيم عبد السلام ياسين » - أن التعريف المختار للدعوى هو : (قول مقبول أو ما يقوم مقامه في مجلس القضاء، يقصد به إنسان طلب حق له أو لمن يمثله أو حمايته) [2] .

ونحن نختاره ونرجحه لستة أسباب :

السبب الأول : أن الدعوى تصرف قولي مشروع، وقد تكون بالقول، - وهو الأكثر – أو بما يقوم مقام القول عند عدم القدرة عليه، كالكتابة أو الإشارة .

=مصيلحي مصطفى هلال – الناشر : مكتبة النصر الحديثة بالرياض « السعودية» ج6 ص384 .

(1) نجم الدين محمد النسفي المتوفى سنة 537هـ : طلبة الطلبة – مطبعة بولاق مصر سنة 1311هـ، ص134 .

(2) نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية – مطبعة القوات المسلحة الأردنية – من منشورات وزارة الأوقاف والشئون والمقدسات الإسلامية بالمملكة الأردنية الهاشمية، القسم الأول ص101، 102 .

السبب الثاني : أنه قيد الدعوى بكونها في مجلس القضاء، فأخرج الدعوى بالمعنى اللغوي التي لا تقيد بمكان معين، وأخرج التصرفات التي لا يشترط لإنشائها وصحتها أن تكون في مجلس القضاء، مثل العقود .

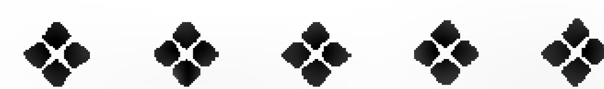
السبب الثالث : أن تقييدها بكونها يقصد به إنسان طلب حق له، يخرج التصرفات التي يشترط لصحتها : أن تكون في مجلس القضاء، مثل الشهادة والإقرار .

السبب الرابع : أنها تشمل جميع أنواع الدعاوى الشرعية التي يقصد بها طلب الحق أو حمايته ؛ كدعوى منع التعرض، والتي يرفعها صاحب الحق، أو وكيله أو من ينوب عنه .

السبب الخامس : أن تقييد القول بكونه مقبولاً : يخرج الدعاوى الفاسدة التي لم تستوف شروط صحتها .

السبب السادس : أن عبارة « أو لمن يمثله » تشمل الدعاوى التي يرفعها وكيل صاحب الحق أو وليه أو نائبه .

34- من هذا يبين أن الشريعة الإسلامية أباحت الدعوى لكل صاحب حق، وكفلت حق التقاضي لجميع المظلومين ؛ لكي يحموا حقوقهم أو يستردوها . وقد قرر هذا رسول الله صلى الله عليه وسلم حين وضع دستور الدولة الإسلامية بعد الهجرة إلى المدينة، وهي ليست فرضًا حتميًّا على المدعي، ولذا لا يجبر عليها إذا تركها، فرفعها متوقف على إرادته ومشيئته.



المبحث الثالث

تعريف الدعوى في القانون الوضعي

35- لم يتفق فقهاء القانون على تعريف واحد للدعوى، وإنما عرفوها بتعاريف مختلفة تبعًا لاختلاف وجهات أنظارهم ؛ فعرفها بعضهم تبعًا لتعريف القانون الفرنسي القديم – بأنها : (حق الشخص في المطالبة أمام القضاء بكل ما يملكه، أو يكون واجب الأداء له).

وهذا هو تعريف « بوتييه » للدعوى، ويقترب منه تعريف « أوبري ورو » .

ويتفق الفقهاء الإيطاليون مع أصحاب هذا الرأي ؛ فيرى « كيوفندا » أن كل حق ذاتي Droit subjectif يوجد معه حق آخر منفصل عنه يتبعه، وهو « حق الدعوى Droit d'action » ؛ فقد نظم القانون حماية الحقوق، ونظم الجهات التي تتولى هذه الحماية، وهي « المحاكم » . بيد أن المحاكم لا تتدخل من تلقاء نفسها لحماية الحق الذي يعتدى عليه أو ينكر وجوده، وإنما خول القانون للأشخاص حق دعوة هذه المحاكم إلى التدخل، لمباشرة الحماية التي كفلها القانون للحق المعتدى عليه، وهذا الحق الذي خوله القانون يسمى : «الدعوى»، ولا يوجد هذا الحق إلا إذا اعتدى أحد على الحق الأصلي .

وقد أقر الفقه الفرنسي الحديث هذا التعريف . ونقله عنه الشراح المصريون، فاعتبروا الدعوى حقًا، وقد استعمل القضاء المصري هذا التعبير في بعض أحكامه [1] .

---

(1) انظر : حكم محكمة الاستئناف المختلطة الصادر في 29 من يناير سنة 1913م . «مجلة التشريع والقضاء» – السنة الخامسة والعشرون ص153 .

وصاحب هذا الرأي « بوتييه » - أحد شراح القانون الروماني – نقله عن « جاوستينيان » . وقد قرر القانون الروماني أن الدعوى حق، ولذا كان يجب على المدعي أن يحصل على إذن من القاضي Formule برفعها . وحينما يصدر هذا الإذن يختفي الحق الأصلي، وينشأ بهذا الإذن حق جديد للمدعي، يكون منفصلاً عن الحق الأصلي الذي حصل بسببه على التصريح بالتقاضي، وهو « حق الدعوى » . ويؤخذ على هذا الرأي أنه غير صحيح وغير دقيق .

36- وقد عرف الفقيه الألماني « اهرنج » الدعوى بتعريف يشبه هذا التعريف ؛ فعرفها بأنها : (السلطة المخولة لكل شخص للالتجاء إلى العدالة، لحمل الغير على احترام حقه) ؛ لأن الدعوى واجب على كل شخص في مواجهة الآخر وفي مواجهة الجماعة ؛ إذ ينبغي أن يكون الالتجاء إلى القضاء أمرًا واجبًا في بعض الحالات ؛ لكي تحترم الحقوق وتستقر المعاملات، ولا تحترم الحقوق أو تستقر المعاملات إلا إذا توافرت الحماية القانونية، وتحقق العدل بين الناس في المجتمع، فإذا أهمل الناس اللجوء إلى القضاء ليحصلوا على حمايته، ضعفت الأخلاق في المجتمع، وخفت موازين العدل في نظر الأشخاص، فتضطرب العلائق بين الناس[1] .

---

(1) انظر : الدكتور عبد المنعم أحمد الشرقاوي : نظرية المصلحة في الدعوى – الرسالة التي حصل بها على درجة الدكتوراه من جامعة فؤاد الأول في نوفمبر سنة 1944م، الطبعة الأولى سنة 1366هـ = 1947م، الناشر : مكتبة عبد الله وهبه بالقاهرة ص11 – 13 .

37- أما أصحاب النظرية الحديثة فيرون أن الدعوى وسيلة قانونية يتوجه بها الشخص إلى القضاء، للحصول على تقرير حق له أو حمايته .

فالدعوى عنصر من عناصر الحق، وهي وسيلة لحمايته، وليست في ذاتها حقاً آخر بجانب الحق الذي تحميه يضاف إلى ذمة صاحب الحق.

وقد توجد عدة دعاوى « وهي الوسائل » لحماية حق واحد . وقد يلجأ صاحب المصلحة إلى وسائل قانونية أخرى لحماية حقوقه، كحق الحبس، والدفاع الشرعي، وطريقة التنفيذ، فهذه وسائل كفلتها التشريعات لحماية الحقوق، بيد أن الدعوى وسيلة من الوسائل القانونية لحماية حقوق الأفراد، بواسطة الالتجاء إلى القضاء والجهات التي تختص بالفصل في المنازعات [1] .

أما الوسائل الأخرى فقد يباشرها صاحب الشأن بإرادته ومشيئته دون تدخل من سلطة أخرى .

38- وقد تعددت تعاريف الباحثين المحدثين للدعوى، ولكنها تختلف في الألفاظ، وتتفق في المعاني ؛ فعرفها بعض الفقهاء الفرنسيين بأنها : (مكنة صاحب الحق في أن يلجأ إلى القضاء، للحصول على حماية هذا الحق عن طريق تطبيق القانون) [2] .

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق ص12 .

(2) Glasson et Tissier : Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire de compétence et de procédure civile, T . 1 . 3 ed . 1925, p . 323

وعرفها بعض الفقهاء المصريين بأنها هي : (سلطة الالتجاء إلى القضاء، بقصد الوصول إلى احترام القانون)[1]، أو هي : (سلطة الالتجاء إلى القضاء، للحصول على معونته في تقرير الحق أو حمايته)[2].

وعرفها بعض الفقهاء بأنها : (السلطة القانونية التي يتمتع بها الأفراد، ويتمكنون بمقتضاها من الالتجاء إلى القضاء، طلبًا لحماية حقوقهم المعتدى عليها، أو لتقرير هذه الحقوق، أو للتعويض عن الأضرار التي تلحق بها)[3].

وعرفها « الدكتور رمزي سيف » بأنها هي : (الوسيلة التي خولها القانون لصاحب الحق، في الالتجاء إلى القضاء لحماية حقه)[4].

وعرفتها محكمة القضاء الإداري بأنها: (وسيلة قانونية يتوجه بها

---

(1) انظر : الدكتور أحمد أبو الوفا : نظرية الدفوع – الطبعة الرابعة بالقاهرة ص789 والمرافعات المدنية والتجارية – الطبعة الثالثة سنة 1955م، ص91 وما بعدها

(2) انظر : الدكتور عبد الحميد أبو هيف بك : المرافعات المدنية والتجارية – مطبعة المعارف سنة 1333هـ = 1915م، ص16، 233 والدكتور أحمد أبو الوفا: المرافعات المدنية والتجارية – المرجع السابق ص111 .

(3) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – مطابع جريدة الصباح بمصر، الطبعة الأولى سنة 1956م، الناشر : مكتبة القاهرة الحديثة ص18 .

– وعرفها الأستاذ محمد العشماوي والدكتور عبد الوهاب العشماوي بأنها هي : (السلطة المخولة لكل شخص له حق يعترف القانون بوجوده في أن يطلب حماية القضاء لإقرار هذا الحق إذا جحد، أو رد الاعتداء عنه، أو استرداده إذا سلب) .

– قواعد المرافعات في التشريع المصري والمقارن – طبعة القاهرة سنة 1957م، ص553 وما بعدها .

(4) الوجيز في قانون المرافعات المدنية والتجارية – الطبعة الأولى بالقاهرة ص86 .

صاحب الشأن إلى القضاء، لحماية حق مقرر له)[1].

وعرفها فريق من الفقهاء بأنها هي : الحق في طلب الحماية القضائية . ويقصدون بهذا : الطلب الذي يرفع إلى القضاء، للحصول على حكم باقتضاء حق أو حمايته أو تقريره[2] .

وعرفها فريق آخر من الفقهاء بأنها : (حق الشخص في الحصول على حكم في الموضوع لصالحه، وذلك في مواجهة شخص آخر، بواسطة السلطة القضائية)[3] .

39- فبعض فقهاء القانون يطلقون الدعوى على حق الإنسان في المطالبة أمام القضاء، وليست على ذات المطالبة التي تحصل أمام

---

(1) انظر : حكمها الصادر في 20 من مايو سنة 1957م، السنة الحادية عشرة القضائية ص476 .

– وعرفها « الدكتور إبراهيم نجيب سعد » بأنها هي : (سلطة قانونية ممنوحة للشخص، في أن يلجأ إلى القضاء، ليقرر له حقاً يدعيه، أو ليحصل على حماية هذا الحق الذي اعتدي عليه) .

– القانون القضائي الخاص – طبعة القاهرة سنة 1974م، ج1، ص128 .

(2) الدكتور أحمد مسلم : أصول المرافعات – طبعة القاهرة سنة 1969م، الناشر : دار الفكر العربي بمصر ص309، 355، 356 .

(3) انظر : الدكتور فتحي والي : نظرية البطلان في قانون المرافعات – الطبعة الأولى سنة 1959م، ص12 .

– وعرفها « الدكتور محمد حامد فهمي » – ومن معه – بأنها : (مطالبة بالحق أمام القضاء) .

– انظر : المرافعات المدنية والتجارية « تنفيذ الأحكام والسندات الرسمية » – مطبعة فتح الله إلياس نوري سنة 1359هـ = 1940م، ص255، 256 .

القضاء[1] ؛ لأنهم يرون أن الدعوى حق . بل إن القدماء منهم كانوا يخلطون بين الدعوى والحق، فيرون أنها هي الحق ذاته يتحرك عندما يتعرض للاعتداء عليه أو جحوده وإنكاره [2] ؛ إذ هما يتحدان ركنًا وموضوعًا وسببًا وشروطًا ، وينشآن معًا بذات الصفات، فالحق إذا كان عينيًا نشأت الدعوى العينية واتصفت بصفته العينية، وخضعت في وجودها لشروطه، وموضوعها هو ذات موضوعه .

40- ويعيب أكثر فقهاء القانون المحدثين هذا الخلط ؛ لأن الدعوى – وهي التصرف – تختلف عن حق الإنسان في القيام بها ، وهو كون هذا التصرف مباحًا لكل فرد ، ولا يجوز تعريف التصرف بحكمه ؛ إذ الصحيح أن الدعوى تصرف شرعي أو قانوني، حكمه الإباحة [3] . وهي تخول صاحب الحق مكنة الالتجاء

---

(1) انظر : الدكتور فتحي والي : الوسيط في قانون القضاء المدني (قانون المرافعات المدنية والتجارية وأهم التشريعات المكملة له » – مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي سنة 1986م، الناشر : دار النهضة العربية ص46، 47 .

– وعرفها بعض الباحثين بأنها : (ادعاء قانوني معروض أمام القضاء) .

– الدكتور وجدي راغب والدكتور عزمي عبد الفتاح : مبادئ القضاء المدني الكويتي وفقًا لقانون المرافعات الجديد – الطبعة الأولى سنة 1405هـ = 1984م، الناشر : مؤسسة دار الكتب بالكويت ص47، 50 .

(2) انظر : الدكتور عبد الحميد أبو هيف بك : المرافعات المدنية والتجارية – المرجع السابق ص234 .

(3) انظر : الدكتور محمد نعيم عبد السلام ياسين : نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية – المرجع السابق ص104، 105

إلى القضاء، للحصول على حقه أو لضمان احترامه [1] ؛ إذ هي وسيلة قانونية لحماية الحق، وتتميز عن غيرها من الوسائل القانونية بعنصر الالتجاء إلى القضاء ليفصل في المنازعة، تبعا للأصول القانونية الصحيحة [2] .

41- وقد استقر كل من القضاء والفقه الحديث على أن الحق شيء، ووسيلة المطالبة به « أي الدعوى » شيء آخر مستقل عنه، فهي تستقل في ذاتها عن الحق الموضوعي، وهي ليست ذات الحق الذي تحميه، وليست عنصرًا من عناصره، ولكن لا يتصور وجودها دون حق تحميه، أما الحق فإنه يتصور وجوده بغير دعوى تحميه، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا : (إن إلغاء الوسيلة القضائية ليس معناه : إلغاء أصل الحق ذاته ؛ ذلك أنه يجب عدم الخلط بين أصلين لا تعارض بينهما، وهما :

أولاً : الحق شيء ووسيلة المطالبة به شيء آخر .

وثانيًا : أن القانون هو الذي يحدد وسيلة المطالبة بالحق، ويعين الجهة التي يلجأ إليها صاحب الحق لاقتضاء حقه، قضائية كانت هذه الجهة أو غير قضائية .

---

(1) الدكتور عبد الباسط جميعي : مبادئ المرافعات في قانون المرافعات الجديد – طبعة القاهرة سنة 1974م، ص180 .

(2) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – طبعة دار الطباعة الحديثة بالقاهرة، الطبعة الثانية سنة 1987 – 1988م، ص7 .

فالحق هو سلطة أو مزية يقررها القانون لصاحب الشأن، وهو يظل كامنًا ساكنًا، ولا ينشط ولا يتحرك إلا إذا اعتدي عليه. وسكونه في حالة عدم الاعتداء، ونشاطه وتحركه في حالة الاعتداء هما مظهران وحالتان لشيء واحد، ولكن حتى في حالة النشاط والتحرك عند الاعتداء، ليس من المحتم أن تكون وسيلة اقتضاء الحق أو رده إلى نصابه، هي المطالبة القضائية وحدها، أي أمام جهة قضائية معينة دون أخرى، بل قد تكون غير الوسيلة القضائية، أو قد تكون وسيلة قضائية بوجه معين أو بآخر، أمام جهة معينة أو أخرى، كل ذلك حسبما يحدده القانون ويعينه.

وآية ذلك كله: أن الحق قد يعتدى عليه فينشط في الصورة المتحركة. ومع ذلك لا يلزم أن يلجأ صاحب الحق إلى المحاكم لاقتضائه؛ فقد يلجأ إلى الجهات الإدارية، أو إلى النيابة العامة بطريق الشكوى، فيرد الحق إلى نصابه، دون أن يضطر إلى اللجوء إلى القضاء، حتى ولو كانت وسيلة الالتجاء إليه متاحة له من الأصل، مما يؤكد أن إلغاء الوسيلة القضائية ليس معناه: إلغاء أصل الحق في ذاته، كما أن الحق قد يعترف به القانون ويقرره، ومع ذلك لا يكفله بمطالبة قضائية؛ فالالتزام الطبيعي [1] من جانب الدائن حق وإن كان غير مكفول بدعوى قضائية، فإذا وفاه المدين لما استطاع هذا الأخير أن يسترد ما أداه، ولو أنه لم يكن حقًا لكان المدين في حل من أن يسترد ما أداه، على أساس أنه وفاء بغير سبب، فيحق له أن يسترد ما دفعه بدون حق.

---

(1) هذا هو الصحيح لغويًا، أما الأصل فيوجد فيه: « الطبيعي ».

ويخلص من ذلك : أن ترتيب الحق وتقريره شيء، وتحديد الوسيلة القانونية لاقتضائه شيء آخر . كما أن القانون قد يعين جهة غير المحاكم يلجأ إليها صاحب الحق لاقتضاء حقه ؛ كالجهات الإدارية، ومنها الهيئات الجامعية، وكالجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي . بل وقد يحظر اللجوء إلى المحاكم، كل ذلك حسبما يقرره القانون في هذا الشأن) [1] .



(1) حكمها الصادر بجلسة 8 من يونيو سنة 1957م، مجموعة السنة الثانية القضائية ص1115 .

المبحث الرابع

تعريف الدعوى الإدارية

لم يتفق فقهاء القانون الإداري على تعريف للدعوى الإدارية، ولذا اجتهد الباحثون في تعريفها :

42- فعرفها « الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي » بأنها : (مجموعة الإجراءات القضائية التي تتخذ أمام القضاء الإداري، للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية)[1] .

وهذا التعريف منتقد من وجهين :

الوجه الأول : أنه عرف الدعوى الإدارية بأنها الإجراءات القضائية، ولكن مفهومها يختلف عن مفهوم الإجراءات القضائية .

الوجه الثاني : أنه عرف الدعوى بأنها الإجراءات، وهذا مخالف للحقيقة ؛ فالدعوى وسيلة لإثبات الحق، ورافعها هو الذي يسلك طريق الإجراءات الصحيحة[2] .

43- وعرف بعض الباحثين الدعوى الإدارية بأنها هي : الدعوى التي يكون أحد طرفيها على الدوام – سواء أكان مدعيًا أم مدعى

---

(1) أصول إجراءات القضاء الإداري – القسم الأول، الطبعة الثانية سنة 1973م، ص17 وما بعدها .

ويذكر المستشار أنه لا يوجد – تبعًا لهذا التعريف – أي فاصل بين المطالبة القضائية والدعوى، طبقًا لأحكام قانون المرافعات، وأصول إجراءات القضاء الإداري . « هامش ص19 » .

(2) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق ص8 .

عليه – جهة إدارية، تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وتتعامل مع غيرها باعتبارها ذات سيادة وهيمنة على الطرف الآخر، ويستوي أن يكون شخصًا طبيعيًا أو شخصًا معنويًا من أشخاص القانون الخاص [1] .

ويأخذ بعض الباحثين على هذا التعريف أنه أغفل أهداف الدعوى الإدارية، وهي التي تهدف إلى حماية الشرعية [2] .

44- وزعم بعض الباحثين [3] أن المحكمة الإدارية العليا المصرية عرفت الدعوى الإدارية – وهي بصدد تعريف الخصومة القضائية – فقررت أن الخصومة القضائية هي : مجموعة الإجراءات التي تبدأ بإقامة الدعوى أمام المحكمة، بناء على مسلك إيجابي يتخذ من جانب المدعي، وينتهي بحكم فاصل في النزاع، أو بتنازل أو صلح، أو بسبب عيب أو خطأ في الإجراءات، أو بأمر

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – طبعة الإسكندرية سنة 1966م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص633 . والدكتور أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري – طبع بمطابع مؤسسة دار الشعب بالقاهرة سنة 1977م، ص4، 5 .

(2) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق ص9 .

(3) من هؤلاء : « الدكتور المستشار محيي شوقي أحمد » و « المستشار معوض عبد التواب » .

- انظر : الدكتور المستشار محيي شوقي أحمد : الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية « دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية » – طبعة مطابع الإشعاع بمنشية السادات بالزقازيق سنة 1988م، ص56 . والمستشار معوض عبد التواب : الدعوى الإدارية وصيغها – طبعة مطابع غباشي بطنطا في سنة 1991م، ص14

عـارض . فهـي حالـة قانونيـة تنشـأ بالادعـاء لـدى القضـاء، أي الالتجاء إليه بوسيلة الدعوى أو العريضة [1] .

وهـذا الـزعم خـاطئ ؛ لأنهـم خلطـوا بـين تعريـف الـدعوى وتعريـف الخصـومة، فالمحكمـة الإدارية العليـا عرفـت الخصـومة القضـائية بهـذا التعريف، ولم تكن تعرف الدعوى الإدارية .

45- وقد اختلفت وجهات نظـر البـاحثين الفرنسـيين في تعريـف الـدعوى الإدارية تبعًا للضـابط الـذي يأخـذ بـه كـل فريـق منهـم ؛ فبعضـهم نظـر إلى الجهـة الـتي تنظـر الـدعوى الإداريـة، وهـي : القضـاء الإداري، فأخذوا بالضـابط الشـكلي. وفريـق ثـان نظـر إلى طبيعـة أطـراف الـدعوى الإداريـة وهـي : أن يكـون أحـد أطرافهـا شخصـًا معنويًـا مـن أشـخاص القـانون العـام . وفريـق ثالـث نظـر إلى طبيعـة موضـوعها، وهـو : المرفـق العـام. وفريـق رابـع أخـذ بهـذه الضـوابط كلـها مجتمعـة ولم يقتصـر علـى ضـابط واحـد أو وجهـة نظـر منفردة [2] .

46- ولكنـا نـرى أن تعريـف الـدعوى الإداريـة لايختلـف عـن تعريـف الـدعوى بوجـه عـام، إلا أن الـدعوى الإداريـة تتميـز عنهـا بـأربع خصائص :

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة أول ديسـمبر سـنة 1968م، (نشر في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما «1965 – 1980م» – طبعة الهيئة المصرية العامـة للكتـاب سـنة 1983م، ج2، ص997) .

(2) Voir : Auby et Drago : Traité de Contentiux Adminiestratif, paris . 1962, T . 1, p . 1,2 et s

الخصيصة الأولى : أن أحد أطراف الدعوى الإدارية شخص من أشخاص القانون العام ؛ مثل : الدولة باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة، أو أحد فروعها المركزية أو اللامركزية، أو إحدى سلطاتها أو مؤسساتها أو هيئاتها العامة.

والأكثر أن يكون شخص القانون العام هو المدعى عليه في الدعوى الإدارية ؛ لأن لهذا الشخص العام امتيازًا يسمى : « امتياز المدعى عليه »، وهو نتيجة لامتياز آخر يسمى : «امتياز المبادرة Privilége de Préalable » أو : « حق التنفيذ المباشر » دون اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بحقوقها قبل الأفراد أو التابعين لها .

أما المنازعات التي تنشأ بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون العام، فقد قررت الفقرة الرابعة من المادة السادسة والستين من قانون مجلس الدولة الرقيم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تختص بإبداء الرأي – مسببًا – في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات، أو بين المصالح العامة، أو بين الهيئات العامة، أو بين المؤسسات العامة، أو بين الهيئات المحلية، أو بين هذه الجهات وبعضها البعض .

ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزمًا للجانبين .

الخصيصة الثانية : يجب أن يكون موضوع الدعوى الإدارية حقًا من الحقوق الإدارية، وهي الحقوق التي تنشأ بسبب العلاقة بين الأشخاص العامة والأفراد، سواء أكانوا أفرادًا عاديين أم عاملين لديها، وسواء أكانت هذه العلاقة تستند إلى مركز قانوني تنظمه التشريعات ؛ كعلاقة الموظف العام بالجهة الإدارية التي يتبعها،

أم كانت تستند إلى الاتفاق؛ كالعقود الإدارة، أم كان مصدرها القانون ذاته ؛ كحقوق الفرد العادي قبل الإدارة في أن تمنحه ترخيصًا بمزاولة مهنة من المهن، وسواء أكانت دعاوى موضوعية Actions Objectives وهي : التي يختصم بصددها قرار إداري، استنادًا إلى مبدأ المشروعية Principe de la legalité الذي يحتم أن تكون كل الأعمال الإدارية مطابقة للتشريعات شكلاً وروحًا، أم كانت دعاوى ذاتية Actions Subjectives، وهي : التي يكون موضوعها المطالبة بحق ذاتي، مثل مطالبة الموظف بعلاواته .

الخصيصة الثالثة : تختص جهات القضاء الإداري بنظر الدعوى الإدارية والفصل فيها ، وذلك في الدول التي تتبع نظام القضاء المزدوج La dualité de juridictions ؛ مثل : فرنسا ومصر وبلجيكا ؛ إذ يوجد فيها جهة قضاء عادي وجهة قضاء إداري .

الخصيصة الرابعة : الدعاوى الإدارية محددة ومحصورة ومعدودة[1] .

47- فالدعوى الإدارية هي : الدعوى التي تتعلق بروابط القانون العام المتصلة بالمصلحة العامة، ويثور النزاع فيها بين طرفين غير متكافئين في المركز والطبيعة والظروف والمصلحة[2] ؛ إذ تتمتع

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق ص12 – 14 .

(2) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري – بحث نشر بمجلة المحاماة – العدد الثاني من السنة الخمسين، صدر في فبراير سنة 1970م، ص42 . والدكتور ثروت بدوي : النظرية العامة في العقود الإدارية – طبعة القاهرة سنة 1963م، ج1، ص105 . والدكتور أحمد عثمان=

الإدارة بامتيازات السلطة العامة، وحق التنفيذ المباشر لقراراتها الإدارية، وتستهدف المصلحة العامة في تجرد من لدد الخصومة الشخصية. أما الطرف الآخر فلا يتمتع بأي سلطة أو امتياز، وليس لديه الفرصة – عادة – لإعداد الدليل، وهو يستهدف من دعواه؛ منفعته الخاصة، ويتابعها بالحمية واللدد ما وسعه الجهد في ذلك [1].

وبذلك نستطيع أن نعرف الدعوى الإدارية بأنها هي: (السلطة القانونية التي يتمتع بها المظلوم، ويتمكن بمقتضاها من اللجوء إلى القضاء الإداري، طلبا لحماية حقوقه المعتدى عليها، بسبب مباشرة الإدارة لأعمالها القانونية أو المادية، أو لتقرير هذه الحقوق، أو التعويض عن الأضرار التي تلحق به).



=عياد: مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية – طبعة مطابع العبوات الدوائية بالقاهرة سنة 1973م، الناشر: دار النهضة العربية، ص95 وما بعدها.

(1) انظر: الدكتور طعيمه الجرف: شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – المرجع السابق ص232. والدكتور أحمد = =كمال الدين موسى: نظرية الإثبات في القانون الإداري – المرجع السابق ص4، 5.

الفصل الثالث

علاقة الدعوى بالخصومة

سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : الفرق بين الدعوى والخصومة .

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للخصومة .

المبحث الثالث : خصائص الخصومة .

المبحث الرابع : أوجه اختلاف الدعوى عن الخصومة .

المبحث الأول
الفرق بين الدعوى والخصومة

48- قرر الفقهاء أن الدعوى هي : السلطة المخولة لكل شخص له حق يعترف القانون بوجوده، في أن يطلب حماية القضاء ؛ لإقرار هذا ال حق إذا جحد، أو رد الاعتداء عنه، أو استرداده إذا سلب .

وتوجد الدعوى سواء أرفع صاحب الشأن أمره إلى القضاء أم لم يرفعه .

ولم يهتم الفقهاء الفرنسيون ببيان الفرق بين الدعوى والخصومة .

49- ويزعم بعض الباحثين أن الخصومة limetauce مرادفة للدعوى، ولذا يخلط بينهما، فكل منهما رابطة إجرائية . ولكن هذا الرأي مرجوح .

أما الفقهاء الإيطاليون والمصريون فقد اهتموا بالتمييز بينهما، وقرروا أن الدعوى حق يتعلق بالموضوع . أما الخصومة فهي : مجموعة الإجراءات التي يتبعها صاحب الحق في اللجوء إلى القضاء ليباشر حق الدعوى، وقد لا تستند الخصومة إلى حق، وقد تبدأ الخصومة ثم يحكم بعد ذلك بعدم قبول الدعوى، فقد لا تتوافر فيها شروط الدعوى ؛ لأن الشخص قد يلجأ إلى القضاء وليست مزاعمه مبنية على أسس حقيقية، فلا يغرم من يلجأ إلى القضاء سوى الالتزام بالمصاريف القضائية، إلا إذا كانت الخصومة كيدية، أو لم يكن متعسفاً في استعمال حق الدعوى . فالخصومة في هذه الحالة بدأت وظلت مستقلة عن الدعوى طوال هذه الفترة حتى صدر هذا الحكم .

50- فالخصومة هي : مجموعة الإجراءات التي تستمر من وقت افتتاحها بالمطالبة القضائية، إلى وقت انتهائها بالفصل في موضوعها، أو انقضائها بأي طريق ؛ كالترك أو الصلح أو السقوط ببطلان المرافعة [1] . وبعض هذه الإجراءات قد يقوم به الخصوم أنفسهم ؛ كإجراءات الإعلان، وإجراءات التحقيق، وإبداء الطلبات .

وبعضها قد تقوم به المحكمة من تلقاء نفسها، وبعضها قد تقوم به بناء على طلب الخصوم . وتستهدف هذه الإجراءات في جميع الأحوال : فض النزاع القائم بين أطراف الخصومة . فإذا لجأ الشخص إلى القضاء فعندئذ تبدأ الخصومة، وتستمر هذه الخصومة إلى حين صدور حكم في موضوع المنازعة ؛ كالحكم برفض الدعوى، أو الحكم بإجابة المدعي لطلباته، أو صدور حكم ينهي هذه الدعوى بغير قضاء في موضوعها ؛ كالحكم ببطلان صحيفة الدعوى، أو بعدم قبول الدعوى، أو بسقوط الخصومة، أو بانقضاء الخصومة بمضي المدة [2] .

وعرف فريق من الفقهاء الخصومة بأنها هي : الحالة القانونية التي تنشأ نتيجة مباشرة الدعوى، ويترتب عليها علاقات قانونية بين المتقاضين فيما بينهم من ناحية، وبين المتقاضين والدولة ممثلة في المحكمة التي

---

(1) وعرفها الأستاذ محمد العشماوي والدكتور عبد الوهاب العشماوي بأنها هي : (مجموع الإجراءات التي يلتجئ عن طريقها صاحب الحق أو مدعيه إلى القضاء لمباشرة حق الدعوى) .

– انظر : قواعد المرافعات في التشريع المصري والمقارن – المرجع السابق ص553 وما بعدها .

(2) انظر : المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – الطبعة الأولى سنة 1989م، الناشر : عالم الكتب بالقاهرة ص8، 9 .

عرض عليها النزاع من ناحية أخرى . وقد تنشأ حقوق وواجبات لكل من المتقاضين قبل الآخر ؛ كحق التمسك بتطبيق القواعد المقررة في القانون لتحقيق القضية والمرافعة فيها ، ووجوب حضور المتقاضي أمام المحكمة لإبداء أقواله ، فإذا لم يحضر حكمت المحكمة في غيابه ، وإلزامه بمباشرة الإجراءات اللازمة في مواعيدها المقررة ، وإلا سقط حقه فيها . وأما علاقة المتقاضين بالمحكمة المرفوع أمامها النزاع ، فمن حقهم أن يحصلوا على حكم في النزاع ، فإذا امتنع القاضي عن إصدار حكم كان مرتكبًا جريمة « إنكار العدالة » [1] .

وعرف فريق ثان من الفقهاء الخصومة بأنها : (مركز قانوني ذو طبيعة إجرائية ، ينشأ بين المتقاضين من يوم إعلان التكليف بالحضور إلى المدعى عليه ، ويستمر حتى صدور الحكم ، وينشئ هذا المركز الخاص التزامات على كاهل أطراف النزاع والقاضي) [2] .

وعرفها فريق ثالث من الفقهاء بأنها : (سلسلة متعاقبة من الأعمال الإجرائية التي يترتب عليها إنشاء مجموعة من الروابط القانونية ، وتتطور

---

(1) انظر : الدكتور عبد المنعم أحمد الشرقاوي : نظرية المصلحة في الدعوى – الطبعة الأولى سنة 1366هـ = 1947م، الناشر : مكتبة عبد الله وهبه بمصر ص15، 16 .

(2) وعرفها بعض الباحثين بأنها هي : (مجموعة الإجراءات التي تبدأ من وقت إعلان صحيفة الدعوى، إلى صدور الحكم في موضوعها، أو انقضائها بغير حكم في الموضوع) .

– وعرفها آخرون بأنها : (حالة قانونية ناشئة عن مباشرة الدعوى، أو عن مجرد استعمال الحق في الالتجاء إلى القضاء، ترتب علاقة قانونية بين الخصوم)

– انظر : الدكتور أحمد أبو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية – طبعة سنة 1986م، بند 96 ص91 وما بعدها .

هذه الروابط، بحيث تتجه الأعمال الإجرائية دائمًا نحو هدف محدد، وهو حل النزاع)[1].

وقد عرفت محكمة النقض المصرية الدعوى بأنها هي : حق الالتجاء إلى القضاء ؛ للحصول على حماية قانونية للحق المدعى به . أي أنها هي : الوسيلة التي رسمها القانون بقصد الحصول على تقرير حق، أو لحمايته .

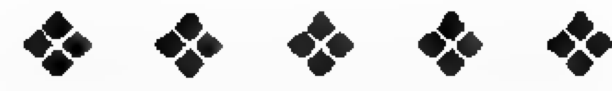
وعرفت الخصومة بأنها هي : مجموعة الأعمال الإجرائية التي يطرح بها هذا الادعاء على القضاء، ويتم بها تحقيقه والفصل فيه . والقانون المدني هو الذي ينظم ويبين قواعد سقوط وانقضاء الدعاوى والحقوق بمضي المدة . أما قانون المرافعات فينظم ويبين قواعد سقوط وانقضاء الخصومة . وقد قررت محكمة النقض المصرية أن انقضاء الخصومة لا يترتب عليه أي مساس بأصل الحق الذي رفعت الدعوى به، بل يبقى خاضعًا في انقضائه للقواعد المقررة في القانون المدني[2] .

---

(1) انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني « دراسة تأصيلية وتحليلية لماهية الدعوى والنتائج المرتبة على هذه الماهية في الفقه وفي التشريع الفرنسي والمصري والكويتي » – مطبعة ذات السلاسل بالكويت – الطبعة الأولى سنة 1986م، من مطبوعات جامعة الكويت ص139 .

(2) انظر : حكم محكمة النقض الصادر في 31 من يناير سنة 1980م، «مجموعة الأحكام الصادرة من الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية من الدائرة المدنية ومن دائرة الأحوال الشخصية، التي يصدرها المكتب الفني بمحكمة النقض المصرية – مطبعة دار القضاء العالي سنة 1982م، السنة الحادية والثلاثون ص367».

فالخصـومة تكـون في فـترة زمنيـة، تجري خلالهـا مجموعـة مـن الإجراءات، يقوم بها أطراف الدعوى والقاضي وأعوانه، وتبدأ هذه الفـترة الزمنيـة بتقـديم الطلـب الـذي يباشـر بـه المـدعي دعـواه، وقـد تطـول هـذه الفترة أو تقصر، حتى تنتهي بصدور الحكم، أو تنتهي نهاية مبتسـرة مـن غير حكم [1] .



(1) Gerard Couchez : Procédure civile, Sirey, 1978 et 1980, p . 134

المبحث الثاني
الطبيعة القانونية للخصومة

اختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للخصومة :

51- فيرى الفقهاء الفرنسيون التقليديون أن الخصومة عقد قضائي Contrat Judiciare أو شبه عقد quasi - contrat ، طرفاه هما : المدعي والمدعى عليه .

وهذه الفكرة مستمدة من الإجراءات التي كانت موجودة في القانون الروماني ؛ إذ كانت المنازعات التي تنشأ بين الخصوم يتم عرضها بناء على اتفاق بينهم يسمى : « Litis contestation » . وقد سادت هذه الفكرة في القرن التاسع عشر، حينما كانت المراكز القانونية كلها تفسر بفكرتي الإرادة والعقد ولو كان الاتفاق وهميًا .

52- ويستند أصحاب هذا الرأي إلى ثلاث حجج :

الحجة الأولى : أن ترك الخصومة لا يجوز في بعض الحالات إلا إذا وافق المدعى عليه .

الحجة الثانية : نسبية آثار حجية الشيء المحكوم فيه، وهي تشبه نسبية آثار العقد .

الحجة الثالثة : توجد أحكام تصدر باتفاق أطراف النزاع، وأحكام تصدر بناء على ورقة مكتوبة وتتمتع بقوة إثبات .

53- وقد انتقد هذا الرأي من ثلاثة وجوه :

الوجه الأول : إن هذا الرأي مصطنع ؛ لأن الإرادة لو توافرت لدى المدعي، فلا تتوافر لدى المدعى عليه، إذ يحضر في الخصومة مرغمًا .

الوجه الثاني : إن الخصومة عمل يصدر بإرادة منفردة، فلو كانت عقدًا لوجب أن تصدر بإرادة الخصمين .

الوجه الثالث : إن تتابع إجراءات الخصومة لا يدل على توافر الإرادة ؛ لأن كل إجراء من إجراءاتها لا يعبر عن إرادة خصم [1] .

54- ومن ثم فإن الفقهاء المحدثين هجروا هذا الرأي، واعتبروا الخصومة رابطة قانونية أصلها التشريع ؛ فالتشريع هو الذي يرتب النتائج المترتبة عليها ، ويلزم المدعى عليه بالحضور، ويلزم أطراف النزاع باتباع بعض الإجراءات الضرورية . ومن ثم فإن الالتزامات الناشئة عن هذه الخصومة هي التزامات قانونية وليست أعباء، ويمتد نطاق الخصومة إلى الغير، وتمتد روابطها إلى الدولة ويمثلها القاضي .

55- ويرى بعض الباحثين أن هذا التصور للخصومة هو أقرب التصورات لحقيقتها ؛ فهي رابطة قانونية يرتب التشريع التزامات قانونية على كاهل أطرافها المتعددين، وتبدأ بالطلب القضائي، وتنتهي عادة بصدور الحكم [2] .

ويرى « الدكتور وجدي راغب » أن علاقات الخصومة ليست روابط قانونية بالمعنى الدقيق، وإنما هي مجرد علاقات بين أشخاص تربطهم غايات مشتركة [3] .

---

(1) انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني ــ المرجع السابق ص136 – 138 .

(2) انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني – المرجع السابق ص142 .

(3) انظر : دراسات في مركز الخصم أمام القضاء المدني – طبعة مطبعة جامعة عين شمس سنة 1978م، بند 18، ص30 – 32 .

56- وقد اهتم الفقهاء في إيطاليا وألمانيا بنظرية الخصومة أكثر من اهتمام الفقهاء الفرنسيين بها . واعتبر جل الفقهاء الألمان الخصومة رابطة قانونية من روابط القانون العام، ولكنهم اختلفوا في تحديد أطراف هذه الرابطة على ثلاثة آراء :

الرأي الأول : إن هذه الروابط تنشأ بين القاضي وأطراف النزاع .

الرأي الثاني : إن هذه الروابط تنشأ بين أطراف النزاع.

الرأي الثالث : يرى الأكثرية أن هذه الروابط تنشأ بين الخصوم أنفسهم، وتنشأ بينهم وبين المحكمة .

57- وينتقد « جولد شميدت » فكرة الروابط الإجرائية ؛ لأن ما يقع على عاتق أطراف النزاع أعباء وليست التزامات، والأعمال التي يقومون بها تهدف إلى تجنب المساوئ الإجرائية . أما التزام المحكمة بالفصل في النزاع فهو التزام وظيفي، يرجع إلى مقتضيات وظيفة القاضي.

58- وأما الفقهاء المصريون فقد اتجهوا اتجاهين مختلفين في الطبيعة القانونية للخصومة :

الاتجاه الأول : إن الخصومة حالة قانونية تنشأ نتيجة تقديم الطلب، باعتباره الأداة التي يستعمل بها حق الدعوى [1].

---

(1) انظر : الدكتور أحمد مسلم : أصول المرافعات – طبعة القاهرة سنة 1970م، الناشر : دار الفكر العربي، بند 330، ص362 . والدكتور رمزي سيف : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية – طبعة القاهرة سنة 1970م، بند 72، ص98 . والدكتور أحمد أبو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية – الطبعة الثالثة عشرة سنة 1980م، الناشر : منشأة المعارف=

الاتجاه الثاني : إن الخصومة مجموعة من الإجراءات يقوم بها القاضي أو أطراف النزاع، وتنشأ بعد المطالبة القضائية، وتستهدف : التحقق من الادعاء المطروح ومنحه الحماية القضائية .

ويرى بعض الباحثين أن هدف الخصومة هو : تجميع مجموعة من الوسائل الفنية التي تساعد القاضي على تكوين رأي صحيح في الطلب المعروض، ليستطيع التوصل إلى إصدار حكم في الموضوع .

ويرى بعض من ذهبوا إلى أن الدعوى حالة قانونية : أن الخصومة مجموعة إجراءات فحسب [1] .

ويرى « الدكتور فتحي والي » أن الخصومة : مجموعة من الأعمال الإجرائية، تؤدي إلى إصدار قرار يحقق الحماية القضائية، وهي الوسيلة الفنية التي يتم بها التحقق من توافر حق المدعي في الدعوى [2] .

ويعد بعض الباحثين الخصومة مركزًا قانونيًا إجرائيًا ينشأ عن استعمال حق الدعوى [3] .

=بالإسكندرية، بند 96، ص107 . والدكتورة أمينة مصطفى النمر : الوجيز في قانون المرافعات «الدعوى – الإجراءات – الأحكام »، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ج1، ص2 .

(1) انظر : الدكتور أحمد السيد صاوي : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية – طبعة القاهرة سنة 1981م، الناشر : دار النهضة العربية، بند 80 ص134 .

(2) انظر : الوسيط في قانون القضاء المدني – طبعة مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي سنة 1986م، الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة، بند 24، ص47 .

(3) انظر : الدكتور نبيل إسماعيل عمر : الطعن بالاستئناف وإجراءاته في المواد المدنية والتجارية – طبعة سنة 1980م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص220، بند 163 – 167، ص228 – 238.

المبحث الثالث
خصائص الخصومة

59- تختص الخصومة بأربع خصائص، هي :

الخصيصة الأولى : أنها ذات طابع مستقل : الخصومة رابطة قانونية مستقلة عن الرابطة القانونية التي توجد بين أطراف الحق الموضوعي، قبل عرض النزاع على القضاء، بحيث ينشأ بين أطراف هذه الرابطة مركز قانوني جديد ينتج آثارًا يختص بها . ومن ثم فإن الحق الموضوعي الواحد قد تنشأ عنه خصومات كثيرة، وقد تشتمل الخصومة الواحدة على مشاكل تتعلق بحقوق موضوعية أخرى ولكنها ضمت إليها ؛ لارتباطها بها وعدم الانفصال عنها .

الخصيصة الثانية : تعدد الحقوق والالتزامات الناشئة عن الخصومة : تنشأ عن الخصومة حقوق والتزامات كثيرة متصلة، يفحصها القاضي ليصدر قرارًا بصددها، ويرتب التشريع مجموعة من الجزاءات الإجرائية توقع عند الإخلال بأي التزام منها ؛ كسقوط الدعوى، واعتبار الخصم حاضرًا مع عدم حضوره الفعلي، وشطب الدعوى . ويطلق عليها : « اكتساب الشخص لمركز قانوني يسمى : مركز الخصم»[1].

الخصيصة الثالثة : الخصومة ذات طابع متحرك : فهي ليست مركزًا يوجد مرة واحدة ثم ينقضي وتنتهي آثاره، وإنما هي مركز قانوني متحرك، وتترتب عليه آثار كثيرة، بمقدار الآثار التي تترتب على

---

(1) انظر : الدكتور وجدي راغب : دراسات في مركز الخصم أمام القضاء المدني – مطبعة جامعة عين شمس سنة 1978م، بند 1، ص7 .

الأعمال الإجرائية التي تكوّنها ، وينسب كل أثر ينشأ عن مباشرة عمل إجرائي من إجراءاتها إلى الخصومة . وإنما تتعدد آثار الخصومة لأنها تمتد فترة زمنية معينة .

وتعد الخصومة مركزًا قانونيًا مركبًا ، لتعدد آثارها ، وتعدد الأعمال الإجرائية الداخلة في تكوينها [1] ؛ فالطلب ينشئ آثارًا تخصه ، وكذلك كل عمل إجرائي يتم بعده ينشئ آثارًا جديدة تخصه، فالدفاع في الموضوع يسقط الحق في التمسك بالدفع الشكلي الذي لا يتعلق بالنظام العام، وقفل باب المرافعة لا يؤثر على سير الخصومة، ويؤدي إلى عدم قبول الطلبات الجديدة ، وعدم قبول طلبات رد القضاة أو المحكمين. وتظل آثار كل عمل إجرائي باقية وحدها حتى يصدر الحكم .

الخصيصة الرابعة : الخصومة ذات طابع قضائي : لاتقتصر روابط الخصومة على أطرافها أو الغير، وإنما هي مركز قانوني ينشئ روابط بين القاضي والخصوم، ولا تنتج آثارها ، ولا تتطور باعتبارها مركزًا قانونيًا مركبًا إلا في وجود القاضي، ولذا تتصف بالطابع القضائي، ولكن التشريعات تختلف في تحديد دور القاضي ومداه .

ويميل الباحثون المحدثون إلى تقوية سلطات القاضي، ولا سيما في مجال الإثبات، وتوزيع الأعمال الإجرائية بينه وبين الخصوم، فيكون هو المختص بالقانون، ويكون الخصوم هم المختصين بالوقائع [2] .

---

(1) انظر : الدكتور فتحي والي : الوسيط في قانون القضاء المدني – طبعة سنة 1980م، الناشر : دار النهضة العربية، بند 194، ص343 .

(2) انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني – المرجع السابق ص142، 143 .

المبحث الرابع
أوجه اختلاف الدعوى عن الخصومة

60- ينفصل الحق الموضوعي عن الخصومة، ولذلك قد تبدأ الخصومة وتنتهي، ثم يثبت عدم وجود الحق الموضوعي، ولكن الخصومة ليست منبتة الصلة عن حق الدعوى، بحيث يمكن أن تنشأ وتنتهي دون نظر إلى وجود حق الدعوى ؛ لأن وجود حق الدعوى يسبق دائمًا وجود الخصومة [1]، ولا تبدأ الخصومة إلا بعد تقديم الطلب القضائي « رفع الدعوى » وعند إعلانه، وهذا الطلب ليس إجراء من إجراءات الخصومة، ولكنه هو الأداة التي تسمى : « حق الدعوى » .

61- بيد أن الدعوى تختلف عن الخصومة من سبعة أوجه [2]، هي :

---

(1) يرى « الدكتور فتحي والي » أن الخصومة يمكن أن تبدأ أو أن تنتهي، دون نظر إلى وجود حق الدعوى ؛ لأن حق الدعوى لا يوجد إلا لصاحب الحق الموضوعي، وقد لا يتم التثبت من هذا إلا بعد انتهاء= =الخصومة وصدور حكم فيها، يفصل في وجود الحق الموضوعي أو عدم وجوده .
- الوسيط في قانون القضاء المدني – المرجع السابق بند 193، ص346 .
ونكن هذا الرأي يجعل الخصومة فكرة مجردة ومنفصلة عن الحق الموضوعي وحق الدعوى، ولا أساس لها من الناحية الموضوعية أو الناحية الإجرائية، ولذا يصعب التسليم بهذا الرأي .
- انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني – المرجع السابق ص153، 154 .

(2) يذكر فريق من الباحثين للتمييز بين الدعوى والخصومة وجوهًا أخرى تختلف عن هذه الوجوه التي سنعرضها . =

الوجه الأول : من حيث الموضوع : يرى بعض الباحثين أن موضوع الدعوى هو : الحصول على حكم أو ميزة أو نتيجة اقتصادية معينة، وموضوع الخصومة هو: الدعوى أو هو الحق الموضوعي .

ولكن هذا الرأي منتقد، لسببين :

السبب الأول : أنه يجعل الدعوى والحق الموضوعي مترادفين، وهذا غير صحيح .

السبب الثاني : أنه يجعل الدعوى إجراء من إجراءات الخصومة، وهو غير صحيح ؛ إذ هي حق وليست إجراء .

الوجه الثاني : من حيث الطبيعة : الدعوى حق واحد يسير، أما الخصومة فهي سلسلة من الحقوق والواجبات . والدعوى حق شخصي إجرائي يعني : حق صاحب الادعاء في عرضه على القاضي، وإلزام القاضي بإبداء رأيه فيه، ويعني كذلك حق الخصم في مناقشة حسن تأسيس هذا الادعاء. أما الخصومة فهي مجموعة إجراءات، والحق يختلف عن الإجراءات . ويوجد حق الدعوى مستقلاً ومجردًا في ذاته، ولو لم يعقبه عمل إجرائي من الأعمال التي تكوّن الخصومة .

=- انظر : الدكتور عبد المنعم أحمد الشرقاوي : نظرية المصلحة في الدعوى – المرجع السابق ص16 . والدكتور أحمد أبو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية – الطبعة الثالثة عشرة سنة 1980م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية، بند96، ص107، 108 .

ولكن بعض الباحثين فند هذه الوجوه ورد عليها ؛ لأنها لا تصلح – في نظره – للتمييز بين الدعوى والخصومة .

– انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني – المرجع السابق ص148، 149 .

الوجه الثالث : من حيث الأطراف : الدعوى حق شخصي طرفه السلبي هو القاضي، ومن ثم فإن العنصر الشخصي في الدعوى يتسم باليسر، ولا يوجد تطابق بين أشخاص الدعوى وأشخاص الخصومة ؛ لأن الخصومة ظاهرة مركبة أطرافها كثيرون، فلا تقتصر على الأشخاص الذين قدموا الطلب لمباشرة حق الدعوى، وإنما تضم أشخاصًا آخرين يدخلون أو يتدخلون فيها أو يخرجون منها . ودور القاضي في حق الدعوى سلبي يلتزم في مواجهة الطالب، أما دوره في الخصومة فلا يكون سلبيًا خالصًا ، ولكن دوره إيجابي يتسع أو يضيق تبعًا للفلسفة التي ينتهجها القانون الإجرائي .

الوجه الرابع : من حيث الآثار : ينشأ حق الدعوى ويستنفد فور نشأته وقد يوجد أو لا يوجد . أما الخصومة فهي مركز متطور، ينشئ آثارًا متجددة تبعًا لتجدد عناصره، وهي الأعمال الإجرائية المختلفة . والخصومة فكرة فنية تنسب إليها وحدها جميع الأعمال الإجرائية التي تتم بعد إعلان الطلب القضائي « إعلان رفع الدعوى » ؛ كالحضور والغياب، والجلسات، وسير الخصومة، والطوارئ، والوقف، والانقطاع، والشطب، والسقوط، والتعجيل، وإجراءات التحقيق .

الوجه الخامس : من حيث نطاق دور الإرادة : الدعوى حق اختياري لا يجبر صاحب الحق على مباشرته، وإنما لإرادته سلطة واضحة في مباشرة هذا الحق، ولكن دور الإرادة في الخصومة ضعيف، فلا تؤثر إرادة الأشخاص فيها إلا في حدود معينة، مثل : التنازل والترك ؛ لأنها مجموعة من الروابط القانونية ينظمها التشريع .

الوجه السادس : من حيث التمثيل القانوني وجزاء مخالفته : مباشرة الخصومة قد تحتاج إلى وكالة خاصة، أما مباشرة الدعوى فقد تثبت للولي أو الوصي أو القيم .

وإذا لم تراع قواعد التمثيل القانوني في الخصومة – كأن يخفي الوكيل اسم الموكل – جاز للمحكمة أن تحكم بالبطلان الشكلي، إذا طلب الخصم منها ذلك، ولا تحكم به من تلقاء نفسها ؛ لأنه مقرر لمصلحة خاصة . أما إذا لم تراع قواعد التمثيل القانوني حين مباشرة حق الدعوى، فيجب على المحكمة أن تحكم بالبطلان من تلقاء نفسها .

الوجه السابع : من حيث الجزاء : الجزاء الذي يوقع بسبب الخصومة قد يكون جزاء ماليًّا، مثل : الغرامة، أو الحكم بالمصاريف، وقد يكون جزاء إجرائيًّا، مثل : الشطب، والوقف الجزائي، والسقوط، والانقضاء .

وجميع الجزاءات الإجرائية لا صلة لها بالطلب القضائي أو الدعوى، وإنما تتعلق بالخصومة . أما الدعوى فيباشرها المدعي بحرية، ولذا لا يسأل عن ممارستها أو رفضها إلا إذا ثبت تعسفه، وفي هذه الحالة يكون الجزاء مدنيًّا وهو : الحكم بالتعويض [1] .



(1) انظر : الدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني – المرجع السابق ص149 – 154 .

الفصل الرابع

أنواع الدعاوى الإدارية

وتمييزها عن الدعوى المدنية

سنبحث هذا الفصل في أربعة مباحث :

المبحث الأول : أنواع الدعاوى الإدارية .

المبحث الثاني : الفرق بين دعوى الإلغاء والقضاء الكامل.

المبحث الثالث : دعاوى الجنسية ودعاوى التسوية «الاستحقاق » .

المبحث الرابع : أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية المتباينة .

المبحث الأول
أنواع الدعاوى الإدارية

62- قسم الفقهاء التقليديون الفرنسيون الدعاوى الإدارية إلى : قضاء الإلغاء، والقضاء الكامل أو قضاء التعويض، ويتمتع القاضي الإداري في هذا النوع بسلطة واسعة أكثر من سلطة القاضي الإداري في النوع الأول ؛ لأن اختصاصات القاضي الإداري في قضاء الإلغاء محصورة في: بحث القرار الإداري المطعون فيه، ومدى مطابقته لمبدأ المشروعية، فإذا تبين له أنه غير مطابق لمبدأ المشروعية، كان للقاضي الإداري أن يحكم بإلغاء القرار إلغاء كليًا أو جزئيًا، أو أن يرفض الإلغاء [1] . ولكنه لا يستطيع أن يعدل القرار المطعون فيه، أو أن يصدر أمرًا للإدارة أو يعقب على نشاطها، أو أن يبين نطاق المركز القانوني للطاعن، ودون أن يبين للإدارة صراحة الحل الصحيح ؛ كما لو أن موظفًا طعن بالإلغاء في القرار الصادر من الوزير بترقية من يليه في الأقدمية إلى درجة أعلى، ووجد القاضي أن القرار مخالف للقانون، فإنه يقضي بإلغائه، ولكنه لا يتعدى ذلك إلى بيان مدى حقوق

---

(1) يذكر « الدكتور عبد الفتاح حسن » أن دعوى الإلغاء تختصم – بالضرورة – قرارًا إداريًا . وتستهدف : استصدار حكم بإلغائه كليًا أو جزئيًا، وكافة إجراءاتها تدور حول فحص هذا الطلب ؛ للتحقق من مدى سلامة القرار محل الطعن من الناحية القانونية .

– قضاء الإلغاء – طبعة دار وهدان للطباعة والنشر سنة 1982م، الناشر : مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ص123 .

الطاعن ؛ كأن يحكم بترقيته إلى الدرجة الأعلى، أو يحدد لجهة الإدارة مدة يتحتم عليها فيها ترقيته . أما اختصاصات القاضي الإداري في القضاء الكامل أو قضاء التعويض فيبحث موضوع التعويض بأكمله، حتى القرار السابق، ويستطيع أن يحطم رأي الإدارة، وأن يبين الحل الصحيح في المنازعة، بل ويتعدى هذا إلى تصحيح المركز القانوني للطاعن [1] .

63- ولقد نشأت هذه التفرقة في فرنسا ؛ لأن الدعوى الإدارية في فرنسا لا تقبل، إلا إذا توافر شرط يسمى : «شرط القرار السابق»، فلا يجوز رفع دعوى إدارية أمام القضاء الإداري إلا إذا وجد قرار سابق بشأن الادعاء الذي يدعيه المدعي . ولذلك يجب أن يلجأ المدعي للإدارة قبل أن يرفع الدعوى، حتى يحصل على قرار صريح أو ضمني برفض كل ادعاءاته أو بعضها، فإذا حصل على هذا القرار استطاع أن يرفع دعوى أمام المحاكم الإدارية، وهذه المحاكم لا تتقيد بهذا القرار، وإنما تبحث الادعاءات التي صدرت بشأنها، ولذلك سمي : « القضاء الكامل » .

أما القرار في قضاء الإلغاء – وهو قضاء تجاوز السلطة – فيكون هو ذات القرار محل الطعن، ولذلك تقبل دعوى المدعي من غير أن يكلف بالحصول على قرار سابق.

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة «الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة – الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء » – طبعة مطابع الثقافة بالإسكندرية، الطبعة الرابعة سنة 1979م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص217، 218.

64- ولكن القضاء الإداري في مصر لا يشترط أن يتوافر مثل هذا القرار. ومحاكم مجلس الدولة المصري منحها المشرع الولاية القضائية الكاملة في كل المنازعات التي تعرض عليها وتدخل في اختصاصها. ولذلك تتقسم الدعاوى الإدارية في مصر إلى قسمين:

القسم الأول: «دعاوى عينية أو موضوعية actions objectives» . وهي: الدعاوى التي تتعلق بمخاصمة قرار إداري، وتستند إلى مخالفة مبدأ المشروعية، وتدخل فيها دعوى الإلغاء.

القسم الثاني: «دعاوى شخصية أو ذاتية actions subjectives» وهي: التي يطالب فيها رافعها بحق شخصي أو ذاتي [1]. ولذلك تسميها المحكمة الإدارية العليا: «دعاوى الاستحقاق» [2].

وإجراءات الدعوى الإدارية لا تتأثر بتقسيم الدعاوى، وإنما يفيد تقسيم الدعاوى في مقدمة الدعوى وعند قبولها.

والقضاء الإداري هو الذي يستقل بتكييف الدعوى، وإعطائها الوصف القانوني الذي ينطبق عليها، في حدود الطلبات المرفوعة أمامه، دون أن يتقيد بتعبيرات أطراف الدعوى [3].

---

(1) انظر: الدكتور طعيمه الجرف: شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – المرجع السابق ص206 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثاني عشر من يونيو سنة 1965م، «مجموعة السنة العاشرة القضائية ص1603». وحكمها الصادر في الحادي عشر من يونيو سنة 1967م، «مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية ص1050».

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السادس والعشرين من يناير سنة 1963م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية ص609».

65- وتتقسم الدعاوى الإدارية من الناحية العملية إلى أقسام أخرى باعتبارات مختلفة ؛ فتتقسم إلى : دعاوى بالإلغاء، ودعاوى بغير الإلغاء . وتتقسم إلى دعاوى تخص العاملين المدنيين بالدولة، ودعاوى تخص الأفراد. وتتقسم باعتبار المطلوب فيها إلى دعاوى موضوع، وهي التي يطلب فيها الفصل في موضوع معين، ودعاوى يطلب فيها اتخاذ إجراء وقتي أو مستعجل لدرء ضرر يوشك أن يقع، أو وضع حد للضرر الذي وقع ؛ لئلا يتزايد، حتى يفصل في موضوع الدعوى، أو بإثبات حالة معينة يحرص من يرفع الدعوى على أن يثبتها، خوفاً من ضياع معالمها ؛ ليفيد من هذا في طلب حماية حق مقرر له .

ويقسم الفقهاء الدعاوى الإدارية إلى دعاوى موضوعية، ودعاوى مستعجلة [1] . وسنتحدث عن هذين النوعين من الدعاوى في هذا المبحث، ولذا سنقسمه إلى مطلبين :

المطلب الأول : دعاوى الموضوع .

المطلب الثاني : الدعاوى المستعجلة .

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق، ص35 – 37 .

المطلب الأول

دعاوى الموضوع

دعاوى الموضوع هي : التي يكون محلها طلب الحكم بطلب موضوعي، وهي تشتمل على أربعة أنواع، هي :

66- النوع الأول : دعوى الإلغاء : وهي التي يكون محلها طلب الحكم بإلغاء قرار إداري معين، فموضوعها : اختصام هذا القرار ؛ لأنه شابه عيب من العيوب التي توجب إلغاءه . فهي تنصب مباشرة وبصفة أصلية على المطالبة بإلغاء القرار الإداري الذي توجه إليه الخصومة ؛ إذ القرار الإداري عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، بقصد إحداث آثار قانونية معينة .

وقد يكون رافع دعوى الإلغاء أحد العاملين المدنيين بالدولة ، وقد يكون رافعها أحد الأفراد .

67- النوع الثاني : دعوى التسوية أو الاستحقاق : وهي التي يطالب فيها موظف عام براتبه أو مكافآته أو بدلاته أو علاواته ومستحقاته أثناء وظيفته .

وقد تبنى مطالبة الموظف العام على قرارات إدارية تكون قد صدرت في حقه ، فينبغي أن تدخل هذه القرارات ضمن عناصر هذه الدعوى ؛ لأن الفصل في المنازعة الإدارية يتوقف عليها . وهذه القرارات تعد من قبيل الأعمال الشرطية التي تضفي على صاحب الشأن فيها نظامًا قانونيًا موضوعيًا ، قد يرتب للطالب حقًا في درجة مالية معينة ، أو في راتب يتفق مع هذه الدرجة ، في حالة ما إذا استكمل العمل الشرطي أوضاعه التي يتطلبها القانون، مثل المنازعة في الراتب التي تبنى على قيام الجهة الإدارية بإلغاء إجراء سبق أن قرر للمدعي علاوة من علاواته

الدورية [1] . أو المنازعة في مدة الخدمة السابقة، نتيجة لصدور قرار إداري بحسابها على وجه معين لا يتفق مع ما يطالب به الموظف [2] . أو أن يكون قد صدر قرار إداري بعدم أحقية الموظف المدعي في الاستفادة من مدة خدمته السابقة . أو أن يكون قد صدر قرار إداري بعدم إجابة الموظف إلى طلب اعتزاله الخدمة، طبقًا للقواعد التيسيرية في شأن اعتزالها [3] .

68- **النوع الثالث** : دعوى التعويض : وهي التي يرفعها من وقع عليه ضرر مادي أو أدبي من جراء تصرف خاطئ صدر من الإدارة، يطالب فيها بجبر هذا الضرر . وكثيرا ما يطالب المضرور فيها بمبلغ من المال ؛ لتعويضه عن خطأ الإدارة وجبر الضرر الذي لحقه .

ويشترط أن يكون القرار الإداري الذي يطلب التعويض عنه : من القرارات التي يجوز طلب إلغائها ، فلا يصح طلب التعويض عن القرارات التي لا يجوز طلب إلغائها .

ويجوز أن يطلب التعويض بصفة أصلية في الدعوى الإدارية، وقد يطلب التعويض بصفة احتياطية، وقد يطلب بصفة تبعية، فيطلب في الدعوى إلغاء القرار الإداري، والتعويض عن الأضرار التي نجمت عنه .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثاني عشر من يناير سنة 1957م، «مجموعة السنة الثانية القضائية ص333».

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السادس عشر من مارس سنة 1963م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية ص845».

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الخامس عشر من نوفمبر سنة 1965م، «مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية ص9».

فـإذا طلـب رافـع الـدعوى التعـويض بصـفة احتياطيـة فإنـه يضـمّن العريضة طلبًا أصليًا ؛ كإلغاء قـرار إداري . ويطالـب بـالتعويض احتياطيًـا باعتبـاره عمـلاً خاطئًـا . وهـذا يحـدث حينمـا يكـون طلـب الإلغـاء مـن المحتمـل عـدم قبولـه شـكلاً ؛ لأن رافـع الـدعوى لم يـراع مواعيـد طلـب الإلغـاء، أو لأنـه لم يتظلم في حالة وجوب التظلم قبل طلب الإلغـاء ؛ لأن رفـع دعـوى التعـويض ليس لـه ميعاد محـدد، ولا يشـترط فيهـا أن يسـبقها التظلم الوجوبي، ولـكنها تخضع لمدة التقـادم . وقد يكـون إلغـاء القـرار الإداري المطعـون فيـه بمثابـة تعـويض عيـني، ولـذلك قـد يـرفض أي طلـب تبعـي بـالتعويض عـن الأضـرار الناجمـة عـن القـرار الإداري الـذي حكـم بإلغائـه، إلا إذا كـان إلغـاء القـرار الإداري المطعـون فيـه لا يكفـي لجبـر جميـع الأضـرار الـتي نشـأت عنـه ؛ مثـل إلغـاء القـرار الإداري الـذي صـدر بفصل موظف، فإن إلغاء هـذا القـرار وعـودة الموظـف إلى عملـه السـابق لا يكفـي لجبـر الضـرر الـذي لحقـه مـن حرمانـه مـن راتبـه مـدة فصـله مـن الخدمة، لذلك حكمت المحكمة الإدارية العليا باستحقاق هـذا الموظـف لراتبـه الـذي حـرم منـه علـى سـبيل التعـويض، مـع مراعـاة مـا يكـون قـد اكتسبه الموظف من حقوق أخرى أثناء مدة فصله .

69- النوع الرابع : دعوى العقد الإداري : محل هـذه الدعوى اتفاق سبق أن أبرم بـين إرادة الجهـة الإداريـة وإرادة المتعاقـد معهـا، فاكتملـت لـه عناصر العقد الإداري .

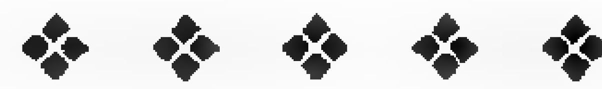
وقد يكـون محـل المنازعـة في دعـوى العقـد الإداري هـو: إبـرام هـذا العقـد ؛ مثل: الطعن علـى إلغـاء الإدارة للمناقصـة[1]. ومثـل : الطعـن علـى

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثالث عشر من فبرايـر سـنة 1960م، «مجموعة السنة الخامسة القضائية ص339 ».

قبول الإدارة لعطاء من العطاءات التي لم تستوف الشروط القانونية ؛ كأن تكون قد وردت بعد فوات الميعاد المقرر لتقديمها [1] . وقد تكون المنازعة متعلقة بتفسير شرط من شروط العقد الإداري، أو توضيح بند من بنوده . وقد تكون المنازعة مرتبطة بتنفيذ العقد الإداري ؛ مثل : النزاع الذي يثور حول تطبيق نظرية عمل الأمير، أو تطبيق نظرية الظروف الطارئة .

وقد تنطوي دعوى العقد الإداري على قرار إداري سبق أن صدر في مجال العقد الإداري، كالقرار الإداري الذي يصدر بهدف إبرام عقد إداري، أو تنفيذه، أو بمعاقبة المتعاقد مع الإدارة إذا قصر في تنفيذ التزاماته ؛ إذ يجوز للإدارة أن تصدر قرارًا إداريًا بالتنفيذ على حساب المتعاقد المقصر، أو بإسناد عملية التوريد إلى إنسان آخر على حساب المتعاقد المقصر، أو بمصادرة التأمين، أو أن تصدر الإدارة قرارًا إداريًا بفسخ العقد مع المتعاقد معها بإرادتها المنفردة .

وقد تنطوي دعوى العقد الإداري على منازعة تتعلق بطلب اتخاذ إجراء وقتي، ولا يؤثر هذا في تغيير طبيعة المنازعة، وإنما تظل متعلقة بالعقد الإداري [2] .



(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الرابع والعشرين من نوفمبر سنة 1962م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية ص106».

(2) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق ص37 – 40 .

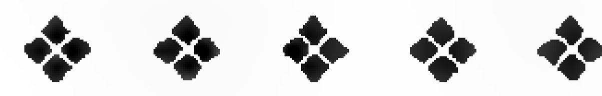
المطلب الثاني
الدعاوى المستعجلة

70- **الدعوى المستعجلة في القضاء الإداري هي** : الدعوى التي يقصد بها : الوقاية من حدوث ضرر معين، بسبب تنفيذ قرار إداري معين، أو وضع حد لهذا الضرر، حتى يفصل في الطلب الموضوعي الخاص بطلب إلغاء القرار الإداري محل المنازعة .
وتسمى الدعوى المستعجلة في القضاء الإداري : « دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري ».

وقد يقصد **بالدعوى المستعجلة في القضاء الإداري** : إثبات حالة معينة يرى أصحاب الشأن حاجة لإثباتها ؛ لأن هذا الإثبات مهم في النزاع الذي يراد عرضه على القضاء الإداري . وتسمى هذه الدعوى المستعجلة : « دعوى تهيئة الدليل » .

وقد يقصد بها : صرف مرتب موظف عام، صدر قرار إداري بفصله من وظيفته، حتى يحكم القضاء الإداري في طلب إلغاء قرار فصله في الحالة التي يكون طلب وقف التنفيذ فيها غير جائز .

وسنبين هذين النوعين في فرعين متتابعين :



الفرع الأول
دعوى إثبات الحالة « تهيئة الدليل »

71- يقصد الطالب بهذه الدعوى المستعجلة : أن يثبت حالة واقعة معينة يطرأ عليها التغيير، لاحتمال أن يفيد من هذا، ويتخذه دليلاً في منازعة مستقبلة . فإذا وجد احتمال يرجح أن تكون هذه الواقعات

محل نزاع في المستقبل أمام القضاء الإداري، وتوافرت حالة الاستعجال – بأن تكون هذه الواقعات متغيرة وليست ثابتة – فلصاحب الشأن أن يرفع دعوى مستعجلة بإثبات الحالة « تهيئة الدليل » أمام المحكمة المختصة ؛ إذ لا يوجد قاض للأمور المستعجلة في القضاء الإداري، ولكنها تنظر على وجه الاستعجال . فإذا لم تتوافر حالة الاستعجال، فلا يجوز رفع دعوى إثبات الحالة « تهيئة الدليل » . ولذلك حكم القضاء الإداري بعدم جواز إثبات حالة بمرض عقلي، لعدم توافر حالة الاستعجال .

وقد تقررت هذه الدعوى أولاً في كل من قانون المرافعات المدنية والتجارية وقانون الإثبات . ثم تقررت في قواعد المرافعات الإدارية أمام القضاء الإداري، ولكنها مقصورة على دعاوى القضاء الكامل « العقود الإدارية » إذا كان الباعث عليها جديًّا . فيجوز لمن يخشى ضياع معالم واقعة يحتمل أن تصبح محل نزاع أمام القضاء أن يطلب في مواجهة ذوي الشأن – وبالطرق المعتادة – من قاضي الأمور المستعجلة : الانتقال للمعاينة . ويجوز للمحكمة أن تندب أحد الخبراء لذلك .

72- ويرى بعض الباحثين عدم تقييد مثل هذه الدعاوى بدعاوى العقود الإدارية ؛ إذ لا توجد حكمة في ذلك. ولذا يجوز مثلاً طلب إثبات الحالة إذا رفع المدعي دعوى مستعجلة ؛ لكي يحصل على دليل في دعوى بإلغاء قرار إداري يزمع رفعها متى توافرت حالة الاستعجال، وهي الحكمة من تقرير هذه الدعوى، مع تقييد سلطة القاضي فيها بذات القيود التي تحد من اختصاص محكمة الموضوع في قضاء الإلغاء . ومن ثم فلا يجوز رفع هذه الدعوى

لإثبات عدم ملاءمة القرار الإداري [1] ؛ طبقًا للقاعدة العامة التي تقرر : أن القضاء الإداري لا يختص بالتعقيب على الملاءمة [2] .

73- ويتم رفع هذه الدعوى المستعجلة بطلب مستقل، إذا لم توجد دعوى موضوعية أمام المحكمة عن الموضوع ذاته . ولكن إذا وجدت دعوى موضوعية، فإن دعوى تهيئة الدليل «إثبات الحالة» تكون متفرعة عن الطلب الموضوعي؛ كأن تثور منازعة تتعلق بتنفيذ عقد إداري، فيطلب صاحب الشأن إثبات حالة، بالبنود التي تم تنفيذها من العقد الإداري محل النزاع . ويتم بحث هذا الطلب على وجه السرعة . جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (فإن دعوى إثبات الحالة لا تقبل أمام مجلس الدولة إذا رفعت استقلالاً بصفة أصلية، غير مرتبطة بدعوى إدارية موضوعية . ومتى كان الأمر كذلك، وكان الثابت أن المدعي قد أقام دعواه الراهنة بطلب الحكم بصفة مستعجلة « إثبات الحالة »، ولم يقرن طلباته بطلب موضوعي، سواء أمام القضاء العادي أم القضاء الإداري، من شأنه قيام منازعة إدارية تكون الأصل في إقامة الدعوى، فمن ثم تكون الدعوى غير مقبولة أمام محاكم مجلس الدولة، ويكون الحكم المطعون فيه – وقد خلص إلى عدم الاختصاص – قد خالف القانون، مما يتعين الحكم

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق ص48 .

(2) انظر : حكم محكم القضاء الإداري – هيئة منازعات الأفراد – الصادر في التاسع عشر من يناير سنة 1960م، «مجموعة السنة الرابعة عشرة القضائية ص206». وحكمها الصادر في السادس والعشرين من مايو سنة 1961م – هيئة منازعات العقود والتعويضات، «مجموعة السنة الخامسة عشرة القضائية ص289».

بإلغائه، والحكم بعدم قبول الدعوى)[1] .

وجاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا : (جرى قضاء هذه المحكمة على عدم قبول دعوى تهيئة الدليل التي ترفع استقلالاً عن المنازعة الموضوعية، التي تدخل في الاختصاص الولائي للقضاء الإداري، ذلك أن اختصاص قاضي المنازعة الأصلية بالنظر في كل ما يتفرع عنها من منازعات فرعية، وتطبيق هذه القاعدة في مجال القضاء الإداري، منوط بأن تكون المنازعة الأصلية مطروحة فعلاً على القضاء الإداري، الذي يختص في هذه الحالة بنظر المنازعة الفرعية، بالتبعية للمنازعة الموضوعية المطروحة عليه)[2] .

---

(1) الحكم في الطعن رقم 97 للسنة السابعة والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 4 من ديسمبر سنة 1982م .

(2) الحكم في الطعن رقم 505 للسنة السابعة والعشرين القضائية، الصادر في 16 من أبريل سنة 1983م .

– وحكمت كذلك بأن : اختصاص القضاء الإداري يمتد إلى دعوى تهيئة الدليل إذا رفعت مرتبطة بدعوى من دعاوى الإلغاء، أو من دعاوى القضاء الكامل، أو دعاوى التعويض، أو دعاوى المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية .

أساس ذلك : قاضي الأصل هو قاضي الفرع .

تطبيق : طلب ندب خبير لإثبات ما لحق العقار المملوك للمدعي من تلف وهدم للسور الخارجي، وإتلاف واقتلاع الأشجار والأعمدة الكهربائية، مع طلب الحكم له بتعويض عما أصابه من أضرار من جراء اعتداء الإدارة على ملكه .

دعوى تعويض « وتهيئة الدليل اللازم لذلك » عن عمل مادي اتخذته الجهة الإدارية يتبدى منه واضحًا وجه السلطة العامة ومظهرها .

الدعوى الماثلة هي عين المنازعة الإدارية التي تختص بالفصل فيها محاكم مجلس الدولة طبقًا للمادة 172 من الدستور، والمادة 10 فقرة « رابع عشر » من القانون رقم 47 لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة. القضاء بندب أحد الخبراء – تطبيق.=

الفرع الثاني

دعوى وقف التنفيذ، والدعوى الوقتية

بصرف راتب الموظف المفصول، والوقف الوقائي عن العمل



أولا – دعوى وقف التنفيذ :

74- ينفذ القرار الإداري بعد أن يصير نهائيًا أو تنفيذيًا، ولا يغدو نهائيًا إلا حينما لا يحتاج إلى تصديق أية جهة عليه. ولو كان الطعن فيه أمام القضاء الإداري لا يزال مقبولاً ؛ لأن قبول الطعن في القرار الإداري النهائي لا يقف تنفيذه. وهذه القاعدة تسمى : « قاعدة عدم وقف التنفيذ للطعن le caractère non suspensif des recours ».

وهذه القاعدة ليست صحيحة ؛ إذ قد تترتب عليها نتائج خطيرة، لا يمكن تلافيها إذا طعن في القرار الإداري بالإلغاء، وتبينت محكمة القضاء الإداري أنه معيب بعيب يوجب إلغاءه فحكمت بإلغائه، ولذا جاز استثناء رفع دعوى بوقف التنفيذ حتى يفصل في الدعوى الموضوعية، وهي قد تطول مدتها.

--- الحكم في الطعن رقم 138 للسنة الثامنة والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 14 من أبريل سنة 1984م، «مجموعة السنة التاسعة والعشرين القضائية ص1005»، والحكم في الطعن رقم 179 للسنة الثامنة والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 14 من أبريل سنة 1984م، «مجموعة السنة التاسعة والعشرين القضائية ص1005».

75- وقد تقررت دعوى وقف التنفيذ le sursis d'exécution أمام القضاء الإداري الفرنسي، بمقتضى المرسوم الصادر في الحادي والثلاثين من يوليو سنة خمس وأربعين وتسعمائة وألف، فقد أجازت المادة الثامنة والأربعون منه للشعبة القضائية la section du contentieux، أو للجمعية العمومية l'assemblée plenière وقف تنفيذ القرار أو الحكم المطعون فيه . وقرر مرسوم سبتمبر سنة ثلاث وخمسين وتسعمائة وألف في مادته التاسعة وقف التنفيذ أمام المحاكم الإقليمية .

76- وقد نظم قانون مجلس الدولة المصري المرقوم بخمسة وخمسين الصادر في سنة تسع وخمسين وتسعمائة وألف دعوى وقف التنفيذ ؛ فقد قررت المادة الحادية والعشرون منه أنه : لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، ولا يجوز طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًّا ، ولكن يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم : أن تحكم مؤقتًا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه، إذا كان القرار صادرًا بالفصل أو بالوقف ؛ فإذا حكم له بهذا الطلب، ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد ، اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه .

77- وبعض القرارات الإدارية لا يقبل طلب إلغائها إلا إذا تم التظلم منها وجوبيًا قبل رفع الدعوى بالإلغاء، وهي:

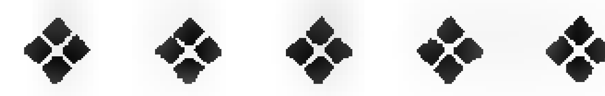
أولاً – القـرارات الإداريـة النهائيـة الصـادرة بـالتعيين في الوظـائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات، عدا ما كان منها صـادرًا مـن مجـالس تأديبية .

ثانيًا – القرارات الإدارية النهائية للسلطات التأديبية، عدا ما كان منها صادرًا من مجالس تأديبية .

وإنما استثنيت القرارات الإدارية التي تصدر من المجالس التأديبية، لأن هذه القرارات تصدرها هيئة تأديبية تفقد ولايتها عليها بعد إصدارها مباشرة، فلا يجوز لها بعد ذلك أن تعدلها أو تسحبها، ومن ثم فلا يفيد التظلم منها .

ثالثًا – القرارات الإدارية التي تصدر بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع، أو بالفصل عن غير الطريق التأديبي .

وحظـر قـانون مجلس الدولـة المصـري، الـرقيم بخمسـة وخمسـين، الصادر في سنة تسع وخمسين وتسعمائة وألف ـ الطعن فيها بطريق الإلغاء أو التعويض، إذا كانت هذه القرارات صادرة من رئيس الجمهورية .



ثانيا – دعوى صرف المرتب :

78- لا يجـوز طلـب وقـف تنفيـذ القـرارات الإداريـة المتعلقـة بـالموظفين العموميين في الدولة، ولكن يجوز أن يطلب الموظف المفصول من الخدمة، أو الموقوف عن العمل، صرف راتبه مؤقتًا حتى يفصل القضاء في دعوى الموضوع. وقد قررت المادة الرابعة والستون من قانون العاملين المدنيين بالدولة المرقوم بستة وأربعين الصادر في سنة أربع وستين وتسعمائة وألف أن : للوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة – كل في دائرة اختصاصه – أن يقف العامل عن

عمله احتياطيًا، إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة شهور، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه، ابتداء من اليوم الذي يحال فيه للمحكمة، ويجب عرض الأمر فورًا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من مرتبه . فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف، وجب صرف المرتب كاملاً، حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأن نصف مرتبه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يومًا من تاريخ رفع الأمر إليها . فإذا برئ العامل، أو حفظ التحقيق، أو عوقب بعقوبة الإنذار، صرف إليه ما يكون قد وقف صرفه من مرتبه، وإذا عوقب بعقوبة أشد، فللسلطة التي وقعت العقوبة: أن تقرر ما يتبع في شأن المرتب الموقوف صرفه .

وقررت الفقرة الأولى من المادة الخامسة والستين من ذات القانون:أن كل عامل يحبس احتياطيًا، أو تنفيذا لحكم جنائي يقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه، ويقف صرف نصف مرتبه في الحالة الأولى، ويحرم من مرتبه في الحالة الثانية .

وقد قضت المادة الثالثة والثمانون من القانون المرقوم بسبعة وأربعين الصادر في سنة ثمان وسبعين وتسعمائة وألف بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بأن : للسلطة المختصة أن تقف العامل عن عمله احتياطيًا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة، للمدة التي تحددها، ويترتب على وقف العامل عن عمله:وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف .

ويجب عرض الأمر فورًا على المحكمة التأديبية المختصة، لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره، فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملاً، حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه، وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يومًا من تاريخ رفع الأمر إليها، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً، فإذا برئ العامل، أو حفظ التحقيق معه، أو جوزي بجزاء الإنذار، أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام صرف إليه ما يكون قد وقف صرفه من أجره، فإن جوزي بجزاء أشد، تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه، وإن جوزي بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه، ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر [1].

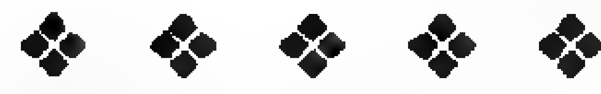
ونصت المادة السادسة عشرة من القانون المرقوم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف بشأن مجلس الدولة على أن : (يصدر رئيس المحكمة – التأديبية – قرارًا بالفصل في طلبات وقف أو مد وقف الأشخاص المشار إليهم في المادة السابقة [2] عن العمل، أو

---

(1) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، مع الحديث في الفتاوى والأحكام وصيغ الدعاوى التأديبية – طبعة دار الطباعة الحديثة بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1988م، ص37 وما بعدها .

(2) هؤلاء الأشخاص هم : العاملون المدنيون بالجهاز الإداري للدولة في الوزارات والمصالح ووحدات الحكم المحلي، والعاملون بالهيئات العامة والمؤسسات العامة، وما يتبعها من وحدات، وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حدًا أدنى من الأرباح . وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقًا لقانون العمل، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقًا لأحكام القانون رقم 141 لسنة 1963م.=

صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف، وذلك في الحدود المقررة قانونًا).



ثالثا- الوقف الوقائي عن العمل :

79- قد تقتضي مصلحة التحقيق أن يقف الموظف العام عن عمله وقفًا وقائيًّا، فللموظف العام الموقوف عن عمله أن يتقاضى نصف مرتبه من غير استصدار حكم وقتي بذلك .

والنصف الثاني من المرتب حق للموظف من غير أن تتبع الإجراءات إذا طالت مدة الوقف أكثر من عشرة أيام ولم يعرض أمره على المحكمة التأديبية المختصة، حتى تقرر ماتراه في شأن نصف المرتب الموقوف .

فإذا عرض أمر العامل على هذه المحكمة، صارت مختصة بالبت في مسألة صرف نصف المرتب الآخر أو عدم صرفه .

80- ويستحق الموظف العام صرف جميع المرتب إذا برئ من التهمة المنسوبة إليه، أو تقرر حفظ التحقيق لأي سبب، أو حكم عليه بعقوبة الإنذار، فإذا حكم عليه بعقوبة أخرى، فإن الجهة التي توقع عليه العقوبة – سواء أكانت السلطة الإدارية أم كانت المحكمة التأديبية – تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن ؛ إذ تغدو مختصة بتقرير ما إذا كان الموظف العام يستحق نصف المرتب الآخر أو غير ذلك . ولها أن تمنح الموظف بعض المرتب

=والعاملون بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار جمهوري ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهًا شهريًا .

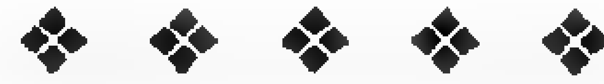
فحسب .

ومن ثم فإن الدعوى لا ترفع أمام القضاء الإداري إلا إذا لم تصرف الجهة الإدارية نصف المرتب للموظف الموقوف، أو لم تصرف للموظف كل المرتب في حالة عدم عرض موضوعه على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام، أو عرض أمره على هذه المحكمة وقررت براءته، أو وقعت عليه عقوبة الإنذار .

والمنازعة تتعلق بالمرتب في هذه الحالات، ولذلك تكون الدعوى موضوعية، وعلى المحكمة أن تجيب الموظف العام إلى طلبه .

وتكون المحكمة التأديبية مختصة إذا عرض الموضوع عليها في حالة صرف أو عدم صرف النصف الآخر للمرتب.

ويكون الموظف العام مستحقاً له إذا حكم ببراءته، أو إذا حكم عليه بعقوبة الإنذار . فإذا حكمت المحكمة التأديبية بعقوبة أخرى، فإنها تختص بتقدير ما يصرف وما لا يصرف من مرتبه الموقوف .



المبحث الثاني
الفرق بين دعوى الإلغاء والقضاء الكامل وتمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية واختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، وأنواع طلبات الإلغاء

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : الفرق بين دعوى الإلغاء والقضاء الكامل .

المطلب الثاني : تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية، واختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، وأنواع طلبات الإلغاء .



المطلب الأول
الفرق بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل

تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل من خمسة وجوه :

81- **الوجه الأول** : من حيث نطاق سلطة المحكمة: تقف سلطة المحكمة في دعوى الإلغاء عند حد إلغاء القرار الإداري غير المشروع، فإذا تبينت المحكمة أن القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء موافق لمبدأ المشروعية ومطابق للتشريعات، حكمت برفض الدعوى، فسلطة القاضي الإداري تمتد في دعوى الإلغاء إلى بحث مشروعية القرار الإداري ذاته ؛ إذ هي : الدعوى التي

تتصدى للدفاع عن مبدأ المشروعية والسيادة الحقيقية للقانون[1].

أما سلطة المحكمة في القضاء الكامل فتكون واسعة، ولا تقتصر على إلغاء القرار الإداري غير المشروع، وإنما تمتد إلى تصحيح الوضع المخالف للقانون وترتيب آثاره، مثل تقرير حق المدعي وتحديد مداه، أو إعلان نتيجة الانتخاب.

فمحاكم مجلس الدولة تستطيع أن تعدل القرار الإداري، وأن تحكم على الإدارة بالتعويض العادل بسبب ما لحق الطاعن من أضرار في حقوقه الشخصية، وتستطيع أن تحدد المركز القانوني للطاعن وحقوقه في مواجهة الإدارة[2].

82- **الوجه الثاني : من حيث موضوع الدعوى : موضوع دعوى الإلغاء** هو : الطعن في القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية، إذا شابه عيب من العيوب المحددة في القانون، والمطالبة بإلغائه وإبطاله وإعدامه، وبذلك تعد دعوى الإلغاء أهم وأخطر ضمانات

---

(1) الدكتور يحيى الجمل : مقدمة موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية للمستشار حمدي ياسين عكاشة، طبعة مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 1983م، ص4 .

(2) انظر : الدكتور محسن خليل : القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة « دراسة مقارنة » – الطبعة الثانية سنة 1968م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص396 – 398 . والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – طبعة سنة 1990م، ص15 .

الشـرعية في الدولـة الحديثـة [1]، وتعـد ضـمانة قضـائية مهمـة لصيانة وحماية حقوق الأفراد ومصالحهم ضد تعسف واعتداءات الإدارة [2] ؛ إذ هـي دعـوى تقـوم علـى الطعـن بسـبب تجـاوز السـلطة، وتوجـه إلى القـرار الإداري، ويـثير فيهـا الطـاعن عـدم مشـروعيته . وتوصـف بأنهـا دعـوى عينيـة أو موضـوعية، وقـد عرفهـا «الـدكتور مصـطفى كامـل» بأنها : (دعـوى قضـائية، بمقتضـاها يمكـن لكـل صـاحب مصـلحة، أن يطلـب مـن المحكمة الإدارية بمجلس الدولة : أن تقضي بإلغـاء قـرار إداري، بسبب عدم مشروعيته) [3] .

---

(1) انظر : الدكتور محمد مرغني خيري : القضـاء الإداري ومجلـس الدولـة – « الجزء الأول : مبدأ المشروعية – مجلس الدولة – قضاء الإلغاء»، طبعة القاهرة سنة 1993م، ص259 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور رمضان محمد بطيخ : القضاء الإداري « مبـدأ المشـروعية – قضاء الإلغاء – قضاء التأديب » – طبعة القاهرة، الطبعة الأولى سـنة 1994م، الناشر : دار النهضة العربية ص140 وما بعدها .

(3) مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري، وشرح قـانون مجلـس الدولـة المصري » – مطابع دار أخبار اليوم، الطبعة الثانية سنة 1954م، الناشر : مكتبة النهضة المصرية بالقاهرة ص213 .

– وعرفها « الدكتور أحمد كمال أبو المجد » بأنها هي : (الدعوى القضائية التي ترفع أمام إحدى جهات القضاء الإداري،بطلب إلغاء قرار إداري، استنادًا إلى عدم مشروعيته) .

– رقابة القضاء على أعمال الإدارة – طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1963 – 1964م، الناشر : دار النهضة العربية ص305 .

– وعرفها « الدكتور محمد فؤاد مهنا » بأنها : (دعوى قضائية موضوعها إلغاء قرار إداري) .

وعرفها « الدكتور مصطفى كمال وصفي » بأنها : (الدعوى التي يختصم فيها القرار الإداري لذاته، ويستهدف المدعي من ورائها : إلغاء ذلك القرار)[1] .

وعرفها « الدكتور سليمان محمد الطماوي » بأنها : الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري، بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون)[2] .

=- دروس القانون الإداري، الجزء الثالث : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – طبعة سنة 1956 – 1957م، ص160 .

وعرفها « الدكتور أحمد كمال الدين موسى » بأنها : (دعوى قضائية تستهدف إلغاء قرار إداري) .

– نظرية الإثبات في القانون الإداري – المرجع السابق ص6 .

(1) أصول إجراءات القضاء الإداري – الكتاب الأول : التداعي، طبعة القاهرة سنة 1961م، ص127 .

وعرفها « الدكتور محمود محمد حافظ » بأنها : (دعوى يرفعها صاحب المصلحة، إلى القضاء الإداري، ويطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع) .

–القضاء الإداري « دراسة مقارنة » – مطبعة دار الاتحاد العربي للطباعة بالقاهرة، الطبعة الرابعة سنة 1967م، الناشر : دار النهضة العربية ص472 .

(2) القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء، طبعة دار الحمامي للطباعة بالقاهرة – الطبعة الرابعة سنة 1967م، الناشر : دار الفكر العربي ص368 .

– وعرفها « الدكتور ماجد راغب الحلو » بأنها : (دعوى قضائية، ترفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفًا للقانون) .

– القضاء الإداري « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام » – طبعة مطابع جريدة السفير بالإسكندرية – الطبعة الأولى سنة 1977م، الناشر : دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ص221 .

وعرفها «De Laubadère» بأنها: (الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين، أو من الأفراد، أو الهيئات، أمام القضاء الإداري المختص، بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية، بسبب مخالفتها القانون)[1] .

ويشترط في الطاعن : أن يكون صاحب مصلحة ؛ لأنها دعوى موضوعية تعتمد على مخاصمة قرار إداري معين [2]. ولا يستطيع القضاء الإداري أن يرتب أي أثر يتصل بهذا الإلغاء ؛ لأن تحقيق الآثار المترتبة على الإلغاء تختص به جهة الإدارة وحدها، بيد أنها تمارسه تحت الرقابة

---

(1) André De laubadére : Traité élémentaire de Droit Administratif, Paris, 3 ém . Éd . 1963, p . 353

وعرف « Hamaoui » دعوى تجاوز السلطة بأنها : (دعوى يمكن بواسطتها لكل ذي مصلحة، الالتجاء إلى القاضي الإداري، لإلغاء القرار التنفيذي غير المشروع) .

Le juge Administratif, Tableaux de Droit Administratif, T . 1, paris, 1972, p . 68

(2) يذكر « الدكتور فؤاد العطار » أن دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية، تهدف إلى بحث مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أمام= =القضاء، ومن ثم : فهي خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة، ويطالب بإلغاء قرار إداري غير مشروع .

ولا يشترط لقبول دعوى الإلغاء : أن يكون القرار المطعون فيه قد اعتدى على حق شخصي للمدعي . بل يكفي لقبول هذه الدعوى : أن تتوافر مصلحة شخصية في رافعها، ولو لم يكن صاحب حق .

– انظر : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1966 – 1967م، الناشر : دار النهضة العربية ص431 – 433 .

القضائية، وليس للمحكمة أن تعدل القرار الإداري المطعون فيه أو تستبدله بغيره، أو تقضي بحقوق معينة لرافع الدعوى . ولا يجوز للقاضي نفسه أن يرتب الآثار الناشئة عن إلغائه فيما يتعلق بالحقوق والالتزامات . ويسمى الطعن بالإلغاء، في فرنسا : « الطعن بسبب تجاوز السلطة Le Recours pour excés de pouvoir » [1] .

83- أما موضوع دعوى القضاء الكامل فهو حق شخصي للمدعي، نشأ عن مركز قانوني فردي، ويطلب المدعي فيها : الحكم له بتعويض عادل مقابل ما يصيبه من ضرر، بسبب الأعمال الخاطئة التي تقوم بها الإدارة [2] . فدعوى القضاء الكامل تتضمن خصومة بين المدعي والإدارة. ولذا يشترط في المدعي : أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بعملها الخاطئ، بضرر يراد رتقه والتعويض عنه [3] .

وقد عرفها « الدكتور محمد فؤاد مهنا » بأنها : (الدعوى التي

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص10 .

(2) Regardez : Sandevoir : Etudes sur le recours de pleine juridiction, paris, 1964

(3) قررت المحكمة الإدارية العليا – في 29 من يونيو سنة 1963م، في الدعوى رقم 498 للسنة الرابعة القضائية – أن : دعوى الإلغاء تختلف بداهة عن دعوى التعويض،أركانًا وموضوعًا وحجية، وأخص ما في الأمر أنه:بينما يكتفى في دعوى الإلغاء بأن يكون رافعها صاحب مصلحة، فإنه يشترط في رافع دعوى التضمين : أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بقرارها الخاطئ، بضرر يراد رتقه وتعويضه عنه، والمؤدى اللازم لهذا النظر في جملته وتفصيله : أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، بل لكل من القضاءين فلكه الخاص الذي يدور فيه .

ترفع أمام محاكم القضاء الإداري، للمطالبة بحقوق مقررة للأفراد إزاء السلطة الإدارية)[1] .

وعرفها « الدكتور محمود محمد حافظ » بأنها : (دعوى يرفعها صاحب الشأن ضد الإدارة لاعتدائها على مركزه القانوني الشخصي، بإنكارها ما يدعيه قبلها من حق، أو منازعتها إياه في مداه، مطالبًا القضاء بأن يحكم له على الإدارة بفعل شيء، أو بالامتناع عن فعل شيء، أو بدفع مبلغ من المال)[2] .

وعرفها « المستشار مصطفى كامل إسماعيل » بأنها : (دعوى يرفعها صاحب الشأن على الإدارة ؛ لاعتدائها على مركز قانوني ذاتي له، بإنكار حقه فيه، أو منازعته في مداه، أو التهديد بالاعتداء عليه، فيطلب إلى القضاء حسم النزاع)[3] .

وعرفها بعض الباحثين بأنها : دعوى قضائية؛ تستهدف الحصول على حق، قبل السلطة الإدارية)[4] .

84- **فالقضاء الكامل** : هو الذي يطالب المدعي فيه ببحث مشروعية العمل الإداري وتعديله، والحكم بالتعويض عن الضرر الناشئ عنه، لتصحيح المركز القانوني للمدعي . ومثال القضاء الكامل

---

(1) دروس القانون الإداري – القسم الثالث : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – المرجع السابق ص163 .

(2) القضاء الإداري « دراسة مقارنة » – المرجع السابق ص473 .

(3) المرافعات الإدارية – محاضرات ألقاها على طلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق « جامعة القاهرة » – دبلوم العلوم الإدارية سنة 1967 – 1968م، ص33 .

(4) الدكتور أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري – المرجع السابق ص6 .

: الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية، والطعون الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت، والطعون الخاصة بمنازعات الضرائب والرسوم، وطلبات التعويض والمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية . ويباشر القضاء الإداري هذا النوع من القضاء، عن طريق دعوى يرفعها المتضرر- أو من أصابه اعتداء على حق من حقوقه الشخصية بأعمال صادرة من الإدارة، بقصد الحصول على التعويض العادل في مقابل الأضرار التي لحقته .

85- الوجه الثالث : من حيث الاختصاص : تختص محاكم مجلس الدولة بنظر دعوى الإلغاء لتجاوز السلطة . أما دعاوى القضاء الكامل فيختص بنظرها كل من القضاء الإداري والقضاء العادي، تبعًا لقواعد توزيع الاختصاص القضائي [1] .

86- الوجه الرابع : من حيث المواعيد والإجراءات: يجب أن ترفع دعوى الإلغاء في غضون شهرين في فرنسا، وستين يومًا في مصر، تبدأ من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو النشرات التي تصدرها جهة الإدارة، أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري الفردي وعلمه به علمًا يقينيًا . فإذا انقضت هذه المدة ولم ترفع دعوى الإلغاء أثناءها، سقط الحق في رفعها، فلا يجوز لصاحب الشأن أن يرفعها، ويصبح القرار الإداري محصنًا ضد الطعن بالإلغاء .

أما دعاوى القضاء الكامل فلا تتقيد بهذه المدة، وليس لرفعها

---

(1) انظر : الدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء «قضاء الإلغاء» تابع كتاب : الرقابة على أعمال الإدارة، الناشر : دار الفكر العربي بمصر ص5، 6 .

ميعاد محدد، وإنما تخضع لمدة التقادم العادية التي تسقط بها الحقوق الأخرى، أو للميعاد الذي يحدده الشارع لرفع بعض الدعاوى، أو للمدة التي تتقادم بها الحقوق الدورية المتجددة ؛ مثل : المرتبات .

87- وقد عمد المشرع الفرنسي إلى تيسير إجراءات دعوى الإلغاء ؛ لأنها وسيلة منتجة لرقابة المشروعية، فلم يشترط لرفعها توسيط محام، كسائر الطعون التي لم يشترط فيها توسيط محام، ومنها : الطعون الانتخابية المحلية، والمنازعات الخاصة بالضرائب المباشرة، والخاصة بمعاشات الموظفين . وقد أعفى دعوى الإلغاء من بعض الرسوم القضائية ؛ كرسم الدمغة ورسم القيد، وإن كان القانون الصادر في الثلاثين من ديسمبر سنة سبع وسبعين وتسعمائة وألف قد أعفى جميع الدعاوى من رسوم الدمغة ورسوم القيد [1] .

88- وقد أوجب الشارع على صاحب الشأن أن يقدم تظلمًا في بعض الحالات إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري، أو إلى الجهة التي ترأسها في دعوى الإلغاء. ويترتب على تقديم التظلم الإداري : انقطاع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

وتحكم المحكمة بعدم قبول الدعوى إذا رفعها الموظف العام قبل إبداء التظلم الوجوبي . أما دعاوى القضاء الكامل فلا يشترط فيها إتمام التظلم قبل رفعها .

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - طبعة شركة دار الإشعاع للطباعة بالقاهرة، الناشر : دار الفكر العربي ص35 .

89- وتفرق فرنسا بين دعوى إلغاء القرار الإداري ودعوى القضاء الكامل في إجراءات رفع الدعوى، ولذا لا يجوز في فرنسا أن يضم طلب التعويض إلى طلب الإلغاء عند رفع دعوى الإلغاء، فإذا انضم الطلبان فإن مجلس الدولة يرفض طلب التعويض ويمتنع عن نظره في هذه الحالة، ولكنه يحكم في دعوى الإلغاء . ومن ثم فإن دعوى تجاوز السلطة تنفصل عن دعوى القضاء الكامل، وأبقى مجلس الدولة على مبدأ انفصال الدعويين، واستقلال كل منهما بعريضة مستقلة ؛ فلو قصد المدعي أن يطعن في القرار الإداري بالإلغاء وبالتعويض، فعليه أن يرفع دعوى بالإلغاء ودعوى أخرى مستقلة بالتعويض، ولكن يجوز الجمع بين عريضتي دعوى الإلغاء ودعوى التعويض أمام مجلس الدولة، لينظرهما في زمن واحد، اختصارًا للوقت، ويحظر الجمع بينهما في عريضة دعوى واحدة .

90- بيد أن مجلس الدولة الفرنسي خرج بعد ذلك على هذه القاعدة بصفة استثنائية في الحادي والثلاثين من مارس سنة إحدى عشرة وتسعمائة وألف للميلاد، فأجاز أن تنظر صحيفتا دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في زمن واحد، إذا كانتا متعلقتين بقرار إداري واحد . وأجاز الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة دعوى القضاء الكامل في ثلاثة أحكام صدرت في ذلك التاريخ، هي: حكم Bezle، وحكم Argaing، وحكم Blanc . ثم رجع واستمسك بالقاعدة الأصلية، واضطردت أحكامه على مبدأ الفصل بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض .

وقد يكون سبب حظر الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض هو : يسر التقاضي في دعوى الإلغاء ؛ إذ ترفع بدون رسوم، ولا يشترط فيها أن تقدم عريضتها عن طريق محام .

91- أما المشرع المصري فقد أجاز الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في صحيفة دعوى الإلغاء، بشرط : أن يكون طلب التعويض تابعًا لدعوى إلغاء القرار الإداري غير المشروع . فقد قضت الفقرة العاشرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المرقوم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف باختصاص محاكم مجلس الدولة وحدها بالفصل في طلبات التعويض عن القرار الإداري غير المشروع، سواء أرفعت بصفة أصلية أم صفة تبعية [1].

91- الوجه الخامس : من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى : تكون للحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة ؛ إذ يترتب عليه إلغاء القرار الإداري غير المشروع محل الطعن، وإزالة جميع آثاره، فيحق لكل صاحب مصلحة أن يستمسك به، ولو لم يكن من أطراف النزاع ؛ لأن دعوى الإلغاء تمثل خصومة عينية تعتمد على مخاصمة ذات القرار الإداري، وتستهدف حماية مبدأ المشروعية .

فلا يقتصر أثر الحكم بالإلغاء على الدعوى التي طرحت أمام القضاء وصدر الحكم بشأنها، وإنما يسري أثره وينفذ في مواجهة

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » - مطبعة التقدم بالإسكندرية سنة 1983م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية ص23، 24 .

الكافة ؛ لأن طلب الإلغاء يتضمن معنى اختصام القرار الإداري المطعون فيه، والحكم يصيبه في صميمه ويعدمه نهائيًا بالنسبة للجميع [1] . وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية، مناطها : اختصام القرار الإداري في ذاته، بقصد مراقبة مشروعيته، وأن الحكم الصادر فيها بإلغائه يعدمه، وبهذه المثابة يعتبر حجة على الكافة [2] .

أما حجية الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل فنسبية، ومقصورة على طرفي النزاع، وهما : رافع الدعوى، والجهة الإدارية المختصة، ولا يحق لأي إنسان آخر أن يستمسك بحجية هذا الحكم ؛ لأن جل المنازعات التي تثير ولاية القضاء الكامل تعتمد على حقوق شخصية ومراكز ذاتية [3] . ويمكن أن تحوز بعض منازعات القضاء الكامل حجية مطلقة ؛ مثل : الأحكام التي تصدر في الطعون الانتخابية[4] .

أسباب عدم تقييد دعوى التعويض بميعاد :

93- لا يتقيد المدعي في دعوى التعويض عن القرارات الإدارية النهائية غير المشروعة بميعاد الطعن المقرر لدعوى الإلغاء، وهو ستون

(1) انظر : الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية – « دراسة مقارنة »، الناشر : دار الفكر العربي بمصر ص163 .

(2) انظر : حكمها الصادر في القضية رقم 1062 للسنة السابعة القضائية – «مجموعة السنة الثالثة عشرة القضائية ص612 » .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 1184 للسنة التاسعة القضائية،« مجموعة السنة الرابعة عشرة القضائية ص281».

(4) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص35 .

يوما ، ما دام الحق في إقامتها لم يسقط، وفقًا للقواعد العامة المقررة ؛ للسببين الآتيين:

السبب الأول : أن طلب التعويض مرتبط بحدوث الضرر ، وهذا ينشأ في أكثر الحالات عن تنفيذ القرار الإداري، وليس عن العلم به علمًا يقينيًا أو افتراضيًا ، فلو سرى ميعاد الطعن المقرر لدعوى الإلغاء على دعوى التعويض لترتب على ذلك : وجوب رفع الدعوى ولو لم يلحق الضرر بصاحب الشأن، وهذا يتنافى مع التشريعات، ويتجافى مع المنطق والعقل .

السبب الثاني : أن رفع دعوى الإلغاء قيد بميعاد الستين يوما لتوفير الثبات واستقرار المعاملات والمراكز القانونية التي ترتبت للأفراد بناء على أعمال الإدارة ، ولكيلا تظل القرارات الإدارية مهددة بخطر الإلغاء أمدًا بعيدًا . فتقييد هذه الدعوى بالميعاد روعيت فيه خدمة المصلحة العامة وخدمة المصلحة الخاصة في آن واحد ، دون الإضرار بالطاعنين[1]. أما دعوى التعويض فعادية ، لا تحتاج إلى استقرار المعاملات القانونية والقرارات الإدارية .

لذلك لم يحدد المشرع ميعاد رفع دعوى التعويض بزمن معين، وإنما ترك ذلك للقواعد العامة المقررة قانونًا ، وقرر أن مجلس الدولة يفصل - بهيئة قضاء إداري دون غيره - في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية ، إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية . ولكنه قيد ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى القضاء الإداري بستين يومًا .

---

(1) الدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء « قضاء الإلغاء » – تابع كتاب : الرقابة على أعمال الإدارة – الناشر : دار الفكر العربي بمصر ص23 .

المطلب الثاني

تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية واختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، وأنواع طلبات الإلغاء

سنبحث هذا المطلب في ثلاثة فروع :

الفرع الأول : تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية .

الفرع الثاني : اختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء .

الفرع الثالث : أنواع طلبات الإلغاء .



الفرع الأول

تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية

94- تختلف الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية من أربعة وجوه :

الوجه الأول : أن أحد أطراف الدعوى الإدارية يكون شخصًا من أشخاص القانون العام، وهي : الدولة، ووحدات الحكم المحلي، والهيئات العامة، والمؤسسات العامة، والوحدات الاقتصادية التابعة لها، والنقابات والاتحادات، والمؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام، والجمعيات التعاونية .

وغالبًا ما تكون الدعوى مرفوعة ضد شخص من أشخاص القانون العام ؛ لأنها تتمتع بامتياز يطلق عليه : «امتياز المدعى عليه »، وهو ناتج عن امتياز آخر يسمى : « امتياز المبادرة Privilége de

préalable »، وهو حق التنفيذ المباشر، فتستطيع أن تنفذ من غير أن تلجأ للقضاء لتحصل على حكم بحقوقها قبل الأفراد أو من يتبعها، فيمكنها أن تصدر قرارًا إداريًا تنتج عنه للأفراد أو من يتبعها آثار حسنة أو آثار سيئة. ويمكنها أن تنهي العلاقة التي تنشأ بينها وبين أحد الأفراد بمقتضى اتفاق، ويمكنها أن تعدل عن شروط العقود والاتفاقات التي تبرمها بمحض إرادتها، من غير أن تلجأ إلى القضاء، أو تحصل على موافقة المتعاقد معها. وإذا كان لها حق قبل الموظف، فيمكنها أن تخصم من راتبه وتنفذ عليه استيفاء لحقها. ومن يتضرر من تصرفات الإدارة تجاهه، جاز له أن يلجأ إلى القضاء، ويرفع دعوى يطالب فيها بإلغاء التصرفات، أو بطلان الإجراءات، أو يطالب بالتعويض أو غير ذلك.

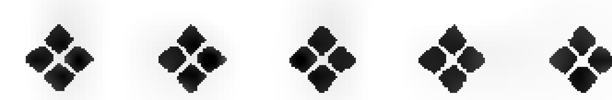
وقد تضطر الإدارة إلى رفع دعوى أمام القضاء، لاستصدار حكم ضد الأفراد، إذا كان التنفيذ المباشر غير مجد، كما لو أرادت أن ترجع على المتعاقد معها أو من يضمنه بالتعويض، وكانت حقوق أحدهما لا تفي بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها، من جراء الإخلال بشروط العقد المبرم بينه وبينها.

الوجه الثاني: يجب أن يكون الحق موضوع الدعوى الإدارية حقًا إداريًا ناشئًا بسبب العلاقة بين الأشخاص العامة والأفراد، سواء أكان هؤلاء الأفراد يعملون لديها أم لا يعملون. وسواء أكانت العلاقة تستند إلى مركز تنظمه القوانين واللوائح، مثل: علاقة الموظف بالإدارة التي يتبعها، أو تستند إلى اتفاقات في عقود إدارية أو تستند إلى القانون، مثل: حقوق الأفراد العاديين قبل الإدارة في أن يحصلوا على ترخيص بمزاولة مهنة أو عمل معين.

وسواء أكانت دعاوى موضوعية Actions objectives . وهي : التي يختصم فيها القرار الإداري، استنادًا إلى « مبدأ المشروعية Principe de la Leglité » الذي يقضي بإخضاع كل الأعمال الإدارية لأحكام التشريعات المعمول بها في الدولة من الناحيتين الشكلية والموضوعية- أم كانت دعاوى ذاتية Actions subjectlives وهي : التي يكون موضوعها المطالبة بحق شخصي ؛ كأن يطالب موظف في دعواه بعلاوات أو ترقيات .

الوجه الثالث : القضاء الإداري هو الذي يختص بنظر الدعوى الإدارية والفصل فيها ، في الدول ذات النظام القضائي المزدوج ؛ مثل : فرنسا ، ومصر ، وبلجيكا . ففي هذه الدول توجد محاكم عادية متدرجة ، وفي قمتها محكمة النقض التي لها سلطة التعقيب على الأحكام التي تنظرها وتفصل فيها . ويوجد كذلك قضاء إداري يشتمل على محاكم متدرجة ، وفي قمتها المحكمة الإدارية العليا التي تختص بالتعقيب على الأحكام التي تنظرها هذه المحاكم وتفصل فيها .

الوجه الرابع : الدعاوى الإدارية محصورة ومحددة، أما الدعاوى العادية فليست محصورة ولا محددة .



الفرع الثاني

اختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء

95- يستطيع القضاء الإداري أن يعقب على القرارات الإدارية النهائية ؛ لأن التشريعات خولته الفصل في الطعن بإلغاء القرارات الإدارية .

ويتقيد صاحب الشأن في رفع دعوى الإلغاء وحدها بميعاد الستين

يومًا ، فإذا انقضت هذه المدة من وقت صدور القرار الإداري ولم يطعن بالإلغاء، فإن القرار يتحصن ضد الإلغاء ويغدو واجب الاحترام، إلا إذا شابه عيب يؤدي إلى انعدامه .

وتشترط التشريعات في بعض الحالات وجوب التظلم من القرار الإداري - إلى الجهة الإدارية التي أصدرته، أو إلى الجهة الأعلى التي ترأسها - قبل رفع الدعوى، وعلى المتظلم أن ينتظر المدة المقررة للبت في التظلم .

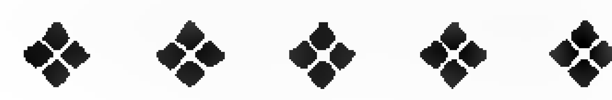
96- وينبغي أن يتحقق القضاء الإداري من توافر هذه الشروط، لكي يقبل الدعوى أمامه . وأن يفحصها ويتحقق من وجودها قبل أن يفحص موضوع الدعوى ؛ إذ لا يجوز له أن يبحث الموضوع، إلا بعد التثبت من توافر هذه الشروط، فإذا لم تتوافر الشروط وجب على القاضي الإداري أن يحكم بعدم قبول الدعوى . وإذا تحقق من عدم مشروعية القرار الإداري حكم بإلغائه فحسب، ثم يترك لجهة الإدارة تعديل القرار المعيب أو تصحيحه بعد صدور الحكم بإلغائه . ولا يجوز للقاضي أن يعدل القرار المعيب، أو أن يصححه بنفسه، أو أن يستبدله بقرار آخر، أو أن يأمر الإدارة بإتيان عمل معين، أو ترك عمل معين [1] ؛ كتعديل نتيجة طالب من رسوب إلى نجاح، أو ترقية موظف، أو اعتبار الثقافة الصحفية للمدعي تعدل المؤهلات العلمية العالية ؛ لأن هذا من اختصاص الإدارة وحدها، ولا تختص به محاكم مجلس الدولة، وإنما تختص بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة، أو تسوية المراكز القانونية طبقًا للتشريعات .

---

(1) انظر : الدكتور أحمد كمال أبو المجد : رقابة القضاء على أعمال الإدارة – طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1963 – 1964م، الناشر : دار النهضة العربية ص299 وما بعدها .

97- ودعوى الإلغاء لا تشمل طلبات تعديل القواعد التنظيمية العامة، التي تصدر بقرارات من مجلس الوزراء في حدود اختصاصاته التشريعية والتنظيمية . ولا يجوز للقضاء الإداري أن يحل محل الإدارة في تعديل هذه القرارات، أو أن يأمرها بتعديلها .

وإذا طلب صاحب الشأن من جهة الإدارة أن تفعل شيئًا أو تكف عن فعله، ولم تتخذ الإدارة قرارًا صريحًا تحتم عليها التشريعات أن تتخذه، فإن هذا يعد قرارًا إداريًا ضمنيًا يجوز أن يكون محلا لدعوى الإلغاء .



الفرع الثالث

أنواع طلبات الإلغاء

98- طلب الإلغاء إما أن يكون طلبًا بإلغاء كلي، أو طلبًا بإلغاء جزئي أو نسبي :

فطلب الإلغاء الكلي هو : طلب إلغاء كل أجزاء القرار الإداري . فإذا حكم القضاء الإداري بإلغاء القرار كله، انعدمت آثاره واعتبر كأن لم يكن، بالنسبة لكل من يشملهم القرار الإداري .

أما طلب الإلغاء الجزئي أو النسبي فهو : طلب إلغاء جزء من أجزاء القرار الإداري، إذا كان هذا القرار يقبل التجزئة . كما لو طلب صاحب الشأن إلغاء جزء من قرار إداري يتعلق بتخطيته في الترقية إلى درجة أعلى، فطلب الإلغاء يقتصر على ما يخص تخطيته في الترقية، والحكم القضائي الذي يصدر في هذه الدعوى لا يلغي كل القرار

الإداري، وإنما يتناول ما يمس مصلحة المدعي فحسب، دون بقية أجزاء القرار .

ودعوى الإلغاء تتقيد بميعاد الستين يومًا ، سواء أكان الطلب بإلغاء كلي أم بإلغاء جزئي .

99- وقد اعتبر القضاء الإداري رجوع أقدمية الموظف في درجة معينة إلى تاريخ محدد إلغاءً جزئيًّا أو نسبيًّا للقرار الإداري، ويتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء ؛ لأنه يتضمن إلغاء قرار ترقيته في هذه الحالة .

فإذا تضمن القرار الإداري أجزاء كثيرة، فكل جزء منها يعد قرارًا إداريًّا مستقلاً منشئًا لمركز قانوني خاص، وكل صاحب شأن له أن يطالب بإلغاء الجزء الذي يمسه من القرار، إذا اشتمل على مخالفة للقانون، أو عيب من العيوب التي تشوب القرار الإداري، بالوصف الذي تتحقق به مصلحة الطاعن [1] .



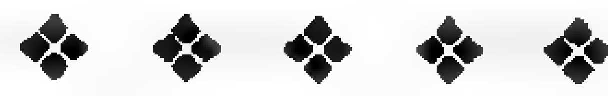
(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية رقم 1549 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 18 من مارس سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية ص1016 » .

المبحث الثالث
دعاوى الجنسية ودعاوى التسوية « الاستحقاق »

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : الدعاوى المتعلقة بمسائل الجنسية .

المطلب الثاني : دعاوى التسوية « الاستحقاق » .



المطلب الأول
الدعاوى المتعلقة بمسائل الجنسية

تتخذ المنازعات المتعلقة بالجنسية إحدى صور أربع :

100- الصورة الأولى : أن يطرحها صاحب الشأن أمام مجلس الدولة في شكل دعوى أصلية مبتدأة مجردة مستقلة عن أي دعوى أخرى أو أي قرار إداري، ويطلب فيها من القضاء الإداري أن يصدر حكمًا بثبوت الجنسية له .

فصاحب المصلحة المحققة القائمة أو المحتملة لا يختصم في هذه الدعوى قرارًا إداريًا معينًا صريحًا أو ضمنيًا يطعن فيه بالإلغاء، ولذلك لا يتقيد بمدة الستين يومًا ، وإنما يريد أن يقرر القضاء الإداري له مركزًا قانونيًا منحه القانون له، ويتصل بحالته الشخصية التي يستمد أصل حقه فيها من التشريعات، دون توقف على إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة ، أو تدخل منها في منح الجنسية له بسلطة تقديرية .

وقد يطلب صاحب الشأن من الإدارة أن تعطيه شهادة بالجنسية، فتصدر الإدارة قرارًا برفض طلبه، فهذا القرار لايجعل الدعوى الأصلية بالجنسية التي يرفعها بعد صدوره مقيدة بميعاد الستين يومًا ؛ لأنه لا يستمد أصل حقه في ثبوت جنسيته من هذا القرار، وإنما يستمده من التشريع .

101- **ويشمل الاختصاص بهذه المسائل :** كل القرارات الإدارية المتعلقة بمنازعات الجنسية، سواء أكانت بمنحها، أم بسلبها والحرمان منها، أم برفض منح شهادة بها، أم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن ذلك، أم بطلب اتخاذ إجراء وقتي يتعلق بها.

والقضاء الإداري وحده هو الذي يختص بهذه المنازعات، وكان القضاء العادي يختص بنظر قضايا الجنسية، فكانت المادة التاسعة والتسعون من قانون المرافعات القديم يسند إليه الاختصاص بهذه المسائل، ثم حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن هذا النص نسخ بالمادة الثامنة من القانون المرقوم بخمسة وخمسين الصادر في سنة تسع وخمسين وتسعمائة وألف للميلاد [1]، ولذا خلا قانون المرافعات المدنية والتجارية الرقيم بثلاثة عشر الصادر في سنة ثمان وستين وتسعمائة وألف من مثل هذا النص .

102- **الصورة الثانية :** أن تتخذ المنازعات المتعلقة بالجنسية صورة طعن في قرار إداري نهائي صدر في الجنسية، ويطلب صاحب الشأن إلغاءه بسبب عيب شابه، يتعلق بالاختصاص، أو الشكل، أو إساءة استعمال السلطة، أو مخالفة التشريعات، أو الخطأ في

---

(1) حكمها الصادر في 13 من أغسطس سنة 1959م، « مجموعة السنة الرابعة القضائية ص137 » .

تطبيقها أو تأويلها، وتستوي القرارات الإدارية الصريحة التي تصدر تطبيقًا لقانون الجنسية، والقرارات الضمنية التي تقف الإدارة فيها موقفًا سلبيًا، وترفض أو تمتنع عن اتخاذه في شأن الجنسية . فيتقيد الطعن في هذا القرار بميعاد دعوى الإلغاء . فلو طلب صاحب الشأن من إدارة الجوازات والجنسية أن تعطيه شهادة بالجنسية، فأصدرت قرارا برفض طلبه، فإنه يجب عليه أن يرفع دعوى بإلغاء هذا القرار في غضون ستين يوما .

فإذا لم يطعن في الميعاد القانوني جاز له أن يقدم طلبًا جديدًا في وقت لاحق إذا توافر لديه دليل جديد يثبت حقه في التمتع بالجنسية المصرية، وإذا رفض طلبه الجديد بقرار إداري وجب عليه أن يطعن في هذا القرار بالإلغاء في خلال الستين يومًا .

103- **الصورة الثالثة** : تتخذ المنازعة المتعلقة بالجنسية صورة طلب تعويض عن قرار إداري، فيجوز لصاحب الشأن أن يتقدم بدعواه في أي وقت، دون تقييد بميعاد الستين يومًا، ما لم يسقط حقه في رفعها وفقًا للأصول المقررة قانونًا .

104- **الصورة الرابعة** : تثور المنازعة المتعلقة بالجنسية بصفة تبعية، وتتخذ صورة مسألة أولية أثناء نظر القضاء الإداري دعوى أصلية، يتوقف الفصل فيها على الفصل في موضوع الجنسية، فهذه الدعوى لا يتقيد فيها صاحب الشأن بميعاد الستين يومًا المقررة لدعوى الإلغاء [1].

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – مطبعة دار الثقافة العربية للطباعة بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1389هـ = 1969م، ص67، 68. والدكتورة سعاد الشرقاوي : الوجيز في القضاء الإداري « الجزء الأول : مبدأ=

المطلب الثاني

دعاوى التسوية « الاستحقاق »

105- قرارات وإجراءات التسوية « الاستحقاق » لاتخضع لمواعيد الطعن بالإلغاء، وإنما يصح سحبها والطعن فيها في أي وقت، ما دامت الحقوق فيها لم تسقط بمضي المدة المقررة لإسقاط الحقوق .

وإذا بان للقضاء الإداري أن واقعة التسوية التي ينظرها تخالف التشريعات حكم بإلغائها . وكذلك لو امتنعت الإدارة عن إصدار قرار بترقية تلزمها التشريعات بإصداره، كان امتناعها عن إصداره قرارًا سلبيًا بالامتناع عن إجراء عمل الترقية، يصح أن يكون محلاً لدعوى استحقاق، ولا تتقيد بميعاد الستين يوما المقررة لدعوى الإلغاء (1) .

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع :

الفرع الأول : نبحث فيه تقادم دعاوى التسوية .

الفرع الثاني : نتحدث فيه عن التسوية الخاطئة .

الفرع الثالث : نذكر فيه استثناءات القاعدة .

=المشروعية – مجلس الدولة »، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي سنة 1981م، الناشر : دار النهضة العربية ص282 وما بعدها . والدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي» – طبعة دار الثقافة للطباعة والنشر بالقاهرة – الطبعة الثالثة سنة 1984م، ص158 – 164 .

(1) انظر : المستشار سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص37، 38 . والدكتورة سعاد الشرقاوي : الوجيز في القضاء الإداري « الجزء الأول : مبدأ المشروعية – مجلس الدولة »، المرجع السابق ص249 وما بعدها .

الفرع الأول

تقادم دعاوى التسوية

106- يجوز للأفراد أن ينازعوا السلطات العامة في التصرفات التي تجريها، وقد نظمت التشريعات وسائل هذه المنازعات حسبما تقتضيه المصلحة العامة، وتبعًا لما يتطلبه استقرار المعاملات، وتوفير الطمأنينة في المراكز القانونية .

والمصلحة العامة تحتم إعمال القاعدة الخاصة بسقوط الحق في إقامة الدعوى، بانقضاء المدة الطويلة في مجال القانون الإداري، كما هو متبع في القانون الخاص ؛ لأن القاضي الإداري لا يلزم بتطبيق نصوص القانون المدني الخاصة بالتقادم، إلا إذا لم يوجد نص خاص، أو يكون القاضي الإداري قد رأى تطبيق هذه القواعد بما يتلاءم مع روابط القانون العام ؛ لأن المصلحة العامة تقتضي استقرار الأوضاع والمعاملات بعد فترة زمنية معينة، وهي خمس عشرة سنة من تاريخ نشوء الحق، فإذا انقضت هذه المدة دون المطالبة بالحق المقرر في التشريعات، فلا يجوز لصاحب الشأن أن يرفع دعوى يطالب فيها بحقه، فلو طالب بتسوية حالته تطبيقًا لقاعدة تنظيمية مضى على صدورها ونشوء الحق فيها أكثر من خمس عشرة سنة، وجب على القاضي الإداري أن يحكم بسقوط الحق في إقامة الدعوى بمضي المدة الطويلة، وبعدم قبول الدعوى؛ لانقضاء حق المدعي في رفعها بالتقادم الطويل .

107- والتشريع هو مصدر الالتزام، وقد حدد القانون المدني تقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة، ما دام لا يوجد نص خاص يحدد مدة أخرى، فهذه المدة تسري على كل التزام لم ينص

القانون بشأنه على مدة أقصر منها، بالشروط والأوضاع التي يقررها .

وكذلك يسقط الحق في إقامة دعوى التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن القرارات الإدارية الخاطئة، إذا لم يطالب صاحب الشأن بهذا الحق في غضون خمس عشرة سنة؛ لأن مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية المتعلقة بالموظفين العموميين منظمة بالتشريعات ؛ إذ إن هذه القرارات أعمال قانونية وليست أعمالاً مادية، وعلاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية عامة تحكمها التشريعات .

108- ورجوع الإدارة على الموظف التابع لها بما حكم به عليها بطريقة التضامن مع هذا الموظف مصدره التشريع ؛ إذ هي متبوعة ومسئولة عن أعمال تابعيها، ويتقادم الحق بانقضاء خمسة عشر عامًا من وقت ثبوت مسئولية الإدارة عن فعل الغير، بموجب الحكم النهائي الذي يصدر في هذا الشأن .

109- والقاضي الإداري لا يستطيع أن يحكم بإسقاط الحق بالتقادم من تلقاء نفسه، وإنما ينبغي أن يستمسك المدين بالتقادم، وأن يدفع به دعوى الدائن، ما لم يرد نص قانوني على خلاف هذا الأصل .

فلا يسقط الالتزام تلقائيًا باكتمال مدة التقادم ؛ لسببين :

السبب الأول : أن التقادم ليس من النظام العام .

السبب الثاني : أن التقادم له صلة مباشرة بالمصلحة الخاصة للمدين وذمته، فإذا شغلت ذمته بالدين وتحرج من التمسك بالتقادم، كان له أن يتركه ولا يستمسك به .

الفرع الثاني

التسوية الخاطئة

110- التسوية لا تكسب حقًا ؛ لأنها عمل مادي، ومن ثم فإن التسوية الخاطئة يمكن سحبها أو إلغاؤها والرجوع فيها في أي وقت بعد صدورها، من غير تقييد بميعاد الستين يومًا ؛ إذ لا يكسب الخطأ المادي حقًا تحميه التشريعات، فصاحب الشأن يستمد حقه من التشريع وليس من التسوية، ولذا لا يعتد بالخطأ في التسوية، ويجوز العدول عن هذا الخطأ في أي وقت، ما لم يسقط الحق بمضي المدة التي قررتها التشريعات .

ولا تنتج التسوية الخاطئة آثارها ؛ لأنها تغدو أعمالاً مادية خالصة لا تتحصن بمضي المدة . ولكن إذا صدر قرار إداري فردي جاء مترتبًا على التسوية الخاطئة، يخضع الطعن فيه بالإلغاء لميعاد الستين يومًا، فإذا انتهت هذه المدة تحصن هذا القرار .

وإذا استندت التسوية إلى قرار إداري تنظيمي غير نافذ، بطلت وتشبه الإجراء المنعدم، فلا يعتد بها ولا ترتب أي أثر، وتخضع لولاية القضاء الإداري الكامل في أي وقت .

111- ودعاوى التسوية هي دعاوى الاستحقاق، وتشمل كل حق ذاتي تقرره التشريعات للمدعي ؛ مثل : المنازعات المتعلقة بالمرتبات، واستحقاق الدرجات، وضم مدة الخدمة، والبدلات، والعلاوات، والمكافآت، والمعاشات، ومقدارها، وتعديلها، التي يستحقها الموظفون العموميون أو ورثتهم . فلو حدث نزاع في مقدار الراتب أو تخفيضه أو استرداده عن فترة الوقف، فإن الدعوى فيه لاتخضع لميعاد الستين يومًا . ولو صدر قرار إداري في دعاوى

الاستحقاق، فلا تكون له حجية على المدعي في الحقوق التي يدعيها، ولذا لا يلزم للفصل فيه الطعن بالإلغاء. وكذلك القرار الإداري الذي يصدر بالخصم من راتب الموظف لا يكون محلاً لدعوى الإلغاء .

112- والدعوى التي يطالب فيها المدعي بحقه في تقاضي الراتب المخصص لدرجة « مفتش عام » التي صدر قرار إداري بمنحها له تعد دعوى تسوية ؛ لأنها متعلقة بالراتب .

وطلب المدعي باستحقاقه ساعات العمل الإضافية يعد دعوى بتعديل المرتب . وكذلك المطالبة بمنجمد الراتب تعد دعوى استحقاق «تسوية »، ولو صدر قرار من جهة الإدارة بإقرارها أو إنكارها ؛ لأن صاحب الشأن لا يستمد حقه من القرارات الإدارية، وإنما يستمده من التشريعات .



الفرع الثالث

استثناءات القاعدة

113- من له حقوق دورية متجددة قبل الإدارة نتيجة قرار إداري فردي أو تنظيمي عام – كالمرتبات والعلاوات – يسقط الحق في المطالبة بها بانقضاء خمس سنين . فذوو الشأن الذين تكون لهم حقوق دورية على الإدارة، إذا لم يطالبوا بها إداريًا أو قضائيًا مدة خمس سنوات من وقت نشوء الحق وعلم صاحبه به، يسقط حقهم في المطالبة بها، وتمسي حقًا مكتسبًا للإدارة .

114- ويشترط لانقضاء هذا الحق بالتقادم الخمسي: أن تكون المطالبة به ميسورة من الناحية التشريعية . فإذا وجد مانع تشريعي جعل المطالبة به مستحيلة فلا يسقط الحق، إذ لا يبدأ

سقوط هذا الحق إلا بعد مضي خمس سنوات من وقت زوال المانع .

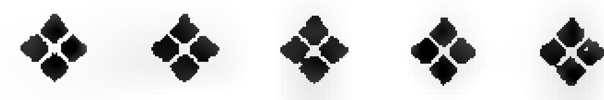
ودعاوى التعويض عن المرتبات تتقادم كذلك بانقضاء خمس سنوات من وقت نشوء الحق في التعويض ؛ فإذا فصل موظف عمومي من الخدمة قبل بلوغه السن القانونية ، وترتب على ذلك ؛ حرمانه من راتبه ، فأقام دعوى تعويض عن الضرر الذي لحقه بسبب حرمانه من راتبه ، فإن هذه الدعوى تسقط بمضي خمس سنوات .

115- ودعاوى التعويض المترتبة على القرارات الإدارية المخالفة للتشريعات تأخذ طبيعة الحق الناشئ عن هذا التشريع الذي يقابله ، وتخضع لمدة التقادم التي تسري بالنسبة للحق الأصلي ، فلو تخطى موظفون عموميون زميلاً لهم في الدرجة ، ثم أقام الموظف المظلوم دعوى ، زعم فيها أن قرار تخطيه مخالف للتشريع ، ويطلب فيها تعويضه عن حرمانه من راتب الدرجة التي تخطاه زملاؤه فيها ، فإن دعوى التعويض تسقط بمضيّ خمس سنوات .

116- وحق الإدارة في المطالبة باسترداد ما دفعته للموظف من غير حق يسقط بمضي ثلاث سنين ؛ فلو أن الإدارة صرفت – مثلا – بدلاً ، أو علاوة ، وكانت تعتقد خطأ أن الموظف يستحقه ، ثم تبينت أنه لا يستحقه ، فاسترداده يسقط بمضي ثلاث سنوات ، من وقت أن تكتشف الخطأ وتعلم بحقها في الاسترداد ؛ لأن واقعة الوفاء الخاطئ واقعة قانونية ، وهي التي تثبت حق الإدارة في استرداد ما دفعته عن غلط في القانون ، واحتساب بداية التقادم مسألة موضوعية تقدرها المحكمة .

المبحث الرابع
أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية المتباينة

117- للتمييز بين الدعاوى الإدارية المتباينة السالفة أهمية بالغة، سواء أكانت هذه الأهمية من ناحية ميعاد رفع الدعوى، أم كانت من ناحية التظلم، أم كانت من ناحيتي الاختصاص ووقف التنفيذ، أم كانت من ناحية الحجية . وسنبين أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية المختلفة من كل ناحية من هذه النواحي :



أولا : أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية من ناحية ميعاد رفع الدعوى :

118- يجب أن ترفع دعوى الإلغاء في خلال مدة محددة، فإذا لم ترفع أثناء هذه المدة سقط حق المدعي في رفعها، وقد نصت المادة الرابعة والعشرون من قانون مجلس الدولة المصري على أن : (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة – فيما يتعلق بطلبات الإلغاء – ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به) .

وتحديد ميعاد رفع دعوى الإلغاء يستهدف : استقرار الأوضاع الإدارية، وثبات المراكز القانونية التي تنص عليها القرارات الإدارية ؛ إذ لا يتحقق الاستقرار والثبات إلا إذا أجبر الطاعن على رفع دعوى الإلغاء في زمن معين ؛ لأن الدعوى إذا لم تقيد بزمن محدد، كانت القرارات الإدارية مهددة بخطر الإلغاء في أي وقت .

119- أما دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية الخاطئة، أو التي نشأ عنها خطأ إداري، فلا يسقط الحق في رفعها بمضي مدة معينة ؛ لأن طلب التعويض مرتبط بحدوث الضرر، والضرر يحدث غالبًا من جرّاء تنفيذ القرارات الإدارية، ولا ينجم عن إعلان القرار الإداري أو العلم به .

120- وأما دعوى التسوية – وهي دعوى الاستحقاق – فإنها تسقط بتقادم الحق موضوع التسوية ؛ لأن الدعوى ترتبط بالحق الذي تحميه في حالتي الوجود والعدم، فإذا سقط الحق بمضي المدة المقررة لتقادمه سقطت الدعوى بالتقادم، ولذلك لا تجوز المطالبة بتسوية حالة موظف عام بعد مرور خمس عشرة سنة من وقت نشوء الحق، ولا تجوز المطالبة بالمرتبات وما يشبهها مما يتصف بالدورية التي تدفعها الحكومة للموظفين العموميين بعد انقضاء خمس سنوات .

وهذه القاعدة تشمل كل دعاوى الاستحقاق، سواء أكانت المنازعة متعلقة بالرواتب، أم كانت متعلقة بضم مدة خدمة سابقة، أم كانت متعلقة بدعوى أخرى [1] .



ثانيا : أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية من ناحيتي التظلم ووقف التنفيذ :

---

(1) انظر : الدكتور عبد الحميد كمال حشيش : مبادئ القضاء الإداري – «المجلد الأول : مبدأ المشروعية – مجلس الدولة – تنظيمه – اختصاصاته »، مطبعة دار التأليف بالقاهرة ص246، 247 .

121- لا يجوز رفع دعوى بإلغاء بعض القرارات الإدارية إلا بعد التظلم منها، وهذه القرارات هي :

(أ) القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو بالترقية، أو بمنح علاوات .

(ب) القرارات النهائية الصادرة من السلطة التأديبية .

(ج) القرارات التي تصدر بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش، أو الاستيداع، أو الفصل بغير الطريق التأديبي.

122- أما بقية الدعاوى الإدارية فلا يشترط فيها التظلم قبل رفعها، سواء أكانت بإلغاء قرار إداري، أم كانت بغير إلغاء قرار إداري، أم كانت بإلغاء قرار إداري صدر بالتكليف في الوظائف العامة ؛ لأن التكليف وسيلة تعيين مبتسرة، وتشتمل على الإكراه والإجبار في تولية الوظائف العامة .

123- ويحظر طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يجعل القانون التظلم منها واجبًا، ما عدا القرارات الإدارية التي تصدر بالتكليف في الوظائف العامة . ولكن يجوز طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية بشروط في الحالات التي يجوز طلب الإلغاء فيها من غير اشتراط التظلم السابق .



ثالثا : أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية من ناحية الاختصاص :

124- يراد بالاختصاص : بيان مدى سلطة كل محكمة من محاكم مجلس الدولة في فصل المنازعات الإدارية، وتحديد المنازعات

التي تملك سلطة نظرها والفصل فيها، وتدخل في ولايتها، والمنازعات التي تخرج عن نظرها وولايتها، ولا تملك سلطة الفصل فيها .

125- والاختصاص أربعة أصناف :

الصنف الأول : اختصاص قيمي، وهو الذي يتعلق بقيمة الدعوى والمبالغ التي يطالب بها المدعي في الدعوى .

الصنف الثاني : اختصاص يتعلق بنوع الدعوى عندما تكون محاكم الجهة الواحدة تتألف من عدة أنواع، أو طبقات، ويبنى اختصاص كل محكمة على أساس نوع الدعوى . والاختصاص النوعي له تطبيقات مهمة في نظرية الاختصاص في القضاء الإداري .

الصنف الثالث : اختصاص مكاني، وهو يحدد اختصاص كل محكمة من محاكم الدرجة الواحدة، أو النوع الواحد في إقليم واحد، أو داخل دائرة مكانية واحدة، فهذا الاختصاص يراعي محل المنازعة، أو موطن المدعى عليه.

الصنف الرابع : يتعلق بولاية كل جهة من الجهات القضائية المتباينة في الدولة في حالة تعدد الجهات القضائية ؛ فالاختصاص الولائي يبين ما يدخل في اختصاص القضاء المدني، وما يدخل في اختصاص القضاء الإداري .

126- وقد يكون هذا الاختصاص الولائي متعلقًا بمنازعات العاملين المدنيين بالدولة، وتتحدد جهة الاختصاص في هذه الحالة تبعًا لدرجات الموظفين الذين تتعلق بهم المنازعات ؛ فالدرجات الدنيا تنظر دعاواها المحاكم الإدارية، والدرجات العليا تختص

محاكم القضاء الإداري بنظر دعاواها .

وقد يكون الاختصاص الولائي متعلقًا بمنازعات العقود الإدارية .

وقد يكون هذا الاختصاص متعلقًا بمنازعات الأفراد والهيئات .

واختصاص القضاء الإداري المتعلق بمنازعات الأفراد والهيئات إذا كان محله قرارًا إداريًا يغدو اختصاصًا شاملاً كاملاً لا يشترك معه القضاء العادي فيه، إلا إذا ورد استثناء بنص صريح، مثل : القرارات الإدارية بنزع الملكية للمنفعة العامة، أو الأعمال الإدارية المستثناة من رقابة القضاء عليها؛ كأعمال السيادة

127- ومن هذا يبين أن منازعات الأفراد والهيئات يقصد بها أمران :

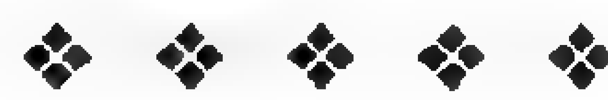
أولهما : ما يتعلق بالطعون في القرارات الإدارية النهائية التي تصدرها الإدارة في مواجهة الأفراد أو الهيئات . ومجلس الدولة يختص وحده – بهيئة قضاء إداري – بالفصل في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية إذا رفعت بصفة أصلية أو تبعية، سواء أكان التعويض مترتبًا على أساس المسئولية، أم على أساس المخاطر .

وثانيهما : كل ما يتعلق بطلبات وقف تنفيذ هذه القرارات ؛ مثل طعن الأفراد أو الهيئات في القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، أو في الإجراءات الصادرة من مأموري الضبط القضائي، بشرط أن يكون خارج نطاق صفة الضبطية القضائية، أو في القرارات الإدارية الصادرة من النقابات المهنية في شئون أعضاء المهنة الذين يتبعونها، أو في القرارات الإدارية التي تصدر بالاستيلاء على الملكية الخاصة، إلا إذا كان هذا العمل ماديًا لا يختص بنظره القضاء الإداري ؛ لأنه واقعة مادية باستمرار، أو إجراء يكون مثبتًا لهذه الواقعة، من غير أن يقصد به

تحقيق آثار قانونية معينة، إلا إذا كان ناشئًا عن إرادة الشارع مباشرة وليس عن إرادة الجهة الإدارية .

128- ويختلف موضوع القرارات الإدارية المطعون فيها ؛ فقد يكون قرارًا إداريًا يرخص بمزاولة مهنة معينة، أو يمنع ترخيصًا أو يسحبه، أو يصدر بالانتقال، أو بالإبعاد عن أرض الوطن، أو بنزع ملكية بعض الأموال قهرًا من صاحبها أو المنتفع بها، ويستوي في ذلك الطلب بالإلغاء، أو بالتعويض، أو وقف التنفيذ .

129- وقواعد الاختصاص في المرافعات الإدارية ملزمة، سواء أكان اختصاصًا قيميًا، أم كان اختصاصًا نوعيًا، أم كان اختصاصًا إقليميًا، أم كان اختصاصًا ولائيًا . فهي قواعد آمرة، لا يجوز إهمالها وعدم تطبيقها، أو الاتفاق غلى مخالفتها ؛ لأنها متعلقة بالنظام العام، ولذا يجوز إثارة الدفع الذي يتعلق بها في أي مرحلة من مراحل نظر الدعوى، ويجب على المحكمة أن تتصدى لبحث الاختصاص، وتثيره من تلقاء نفسها، وتحكم بعدم الاختصاص إذا بان لها أن المنازعة المعروضة عليها ليست داخلة في اختصاصها .

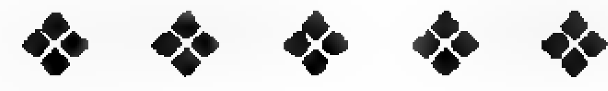


رابعا : أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية من ناحية الحجية :

130- للأحكام التي تصدر في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية حجية في مواجهة كل الأفراد والجماعات والهيئات، سواء أكان الإلغاء جزئيًا أم كليًا، فإذا كان الحكم صادرًا بإلغاء جزء من القرار الإداري، فإن الجزء الذي ألغي منه يعد غير موجود في مواجهة الكافة، ويستوي الذين مثلوا في الدعوى التي صدر فيها

الحكم والذين لم يمثلوا فيها.

وأما الدعاوى الأخرى فإن حجية الأحكام التي تصدر فيها تقتصر على الخصوم أنفسهم، فلا ينتفع بآثارها ، ولا يضار منها سوى من مثل في الخصومة بنفسه أو بالوكالة عنه ؛ لأن الخصومة فيها شخصية ، فهي إما أن تثبت حقًا شخصيًا أو تنفي حقًا ذاتيًا .



الباب الثاني

شروط قبول دعوى الإلغاء

131- يجب أن تتوافر شروط صحة في رفع دعوى الإلغاء، حتى تقبل وتستطيع المحكمة أن تتصدى لبحث موضوع الدعوى ؛ إذ لا يمكن أن تتعرض المحكمة لموضوع النزاع – وهو مشروعية القرار الإداري محل الطعن أو عدم مشروعيته – إلا بعد التحقق من توافر شروط صحة القبول Les conditions de recevabilité ؛ لأنها تتعلق بشكل الدعوى، فإذا تخلف شرط منها كانت الدعوى غير مقبولة من الناحية الشكلية، وحرم على المحكمة أن تبحث موضوعها .

وهذه الشروط بعضها يتعلق بذات القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ؛ فيشترط فيه : أن يكون قرارًا إداريًا. وأن يكون هذا القرار نهائيًّا ، وأن يحدث هذا القرار أثرًا قانونيًّا معينًا ، وأن يكون صادرًا من جهة إدارية وطنية ، وألا يكون قد صدر قبل إنشاء مجلس الدولة والعمل بقانونه .

وبعضها يتعلق بصاحب الشأن رافع الدعوى ؛ فيشترط فيه أن يكون صاحب مصلحة ، وذا صفة .

ويشترط كذلك لقبول دعوى الإلغاء : عدم وجود طريق طعن مقابل أو مواز .

وسنبحث هذا الباب في أربعة فصول متتابعة :

الفصل الأول : نطاق طلبات الإلغاء .

الفصل الثاني : الأعمال التي تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء .

الفصل الثالث : المصلحة ، والصفة ، وانتفاء طريق الطعن المقابل أو الموازي .

الفصل الرابع : شروط الدعوى في الفقه الإسلامي .

الفصل الأول

نطاق طلبات الإلغاء

سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : القرار الإداري محل دعوى الإلغاء .

المبحث الثاني : نهائية القرار الإداري .

المبحث الثالث : إحداث القرار أثرًا قانونيًّا ، وصدوره من جهة إدارية وطنية ، بعد إنشاء مجلس الدولة .

المبحث الأول
القرار الإداري محل دعوى الإلغاء

132- يجب أن تتعلق دعوى الإلغاء بقرار إداري نهائي، سواء أكان قرارًا إداريًّا فرديًا، أم كان قرارًا إداريًا تنظيميًّا لائحيًا .

والقرار الإداري هو : إفصاح الجهة الإدارية المختصة – في الشكل الذي يتطلبه التشريع – عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة عامة بمقتضى التشريعات المعمول بها، بقصد إحداث أثر قانوني معين، يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا، بغية تحقيق مصلحة عامة [1] .

ويقصد بإحداث الأثر القانوني المعين : إنشاؤه أو تعديله أو إنهاؤه، متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا قانونًا .

فيشترط أن يكون محل الطعن بالإلغاء : قرارًا إداريًّا مما يدخل في اختصاص القضاء الإداري .

133- والقرارات التي يطعن فيها بالإلغاء، ويختص بنظرها القضاء الإداري هي :

أولاً : القرارات النهائية التي تصدر بتعيين الموظفين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو بمنح مرتبات، أو علاوات، أو معاشات، والقرارات النهائية للسلطات التأديبية . والقرارات الإدارية التي تصدر بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 934 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 6 من يناير سنة 1954م .

وتعيين الموظف في وظيفة ذات طبيعة أعلى من الوظيفة التي يشغلها يعد ترقية ؛ لأن الترقية هي : تغيير المركز القانوني للموظف تغييرًا يجعله متقدمًا على غيره، ومتدرجًا في مدارج السلم الإداري، ولو لم يصاحب ذلك نفع مادي .

ثانيًا : ويختص كذلك القضاء الإداري بنظر الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية الصادرة من السلطات التأديبية .

ثالثًا : ويختص القضاء الإداري بنظر الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والمحلية ؛ فيستطيع أن يلغي القرارات الإدارية النهائية التي تثيرها هذه الانتخابات .

رابعًا : ويختص كذلك بالفصل في جميع الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن من الأفراد والهيئات، ويطلبون فيها إلغاء القرارات الإدارية النهائية الخارجة عن أعمال السيادة .

خامسًا : ويختص كذلك بنظر الطعون في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بمنازعات الضرائب والرسوم .

سادسًا : ويختص كذلك بنظر الطعون التي يرفعها ذوو الشأن ضد القرارات الإدارية النهائية الصادرة من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، ما عدا القرارات التي تصدرها هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل .

134- فالشارع نص على قرارات معينة يختص بها القضاء الإداري، وما عداها من القرارات لا يخضع لولايته، ولذا ينبغي أن يبحث

القضاء الإداري نوع القرار المطعون عليه قبل أن يبحث موضوعه ؛ ليتحقق من دخوله في ولايته؛ كالقرارات السابقة، أو خروجه عنها ؛ كقرارات ندب الموظفين، أو نقلهم ؛ لأنها لا تتضمن قرارات أخرى مستترة يختص بها القضاء الإداري ؛ كأن يكون قرار الندب متضمنًا قرارًا بترقية إلى وظيفة أعلى، فالقرار الحقيقي المستتر بالترقية هو الذي يعول عليه، وهو يختلف عن قرار الندب الظاهري . أو أن يكون قرار النقل إلى وظيفة تختلف في طبيعتها عن الوظيفة السابقة أقل درجة من درجة الموظف، أو ينتقل من وظيفة ذات كادر تعلو مزاياه على مزايا الكادر الذي ينتسب إليه، أو كان النقل يتضمن عقوبة تأديبية . ولكن لا يدخل في ولاية القضاء الإداري : طلب إلغاء قرار ندب فحسب، دون أن يتضمن أي قرار آخر .

وكذلك لا يختص القضاء الإداري بنظر الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، والأعمال التي تصدرها السلطة التشريعية، إلا في حدود الرقابة على دستورية القوانين، والأعمال التي تصدرها الجهات القضائية ولو كانت ذات طبيعة إدارية ؛ فهو لا يختص بنظر الطعون التي يقدمها بعض الموظفين العموميين وهم : أعضاء الهيئات القضائية، وأعضاء النيابة ومن في حكمهم، وأعضاء مجلس الدولة، وأعضاء هيئة قضايا الدولة، وضباط القوات المسلحة . فهؤلاء تختص جهات قضائية خاصة بنظر طلباتهم وطعونهم .

135- والأوامر والقرارات الإدارية ليست محصورة، ولا يشترط – في الأصل – إفراغها في شكل معين، وإنما تستجمع مقومات وجودها بتكامل أركانها وتوافر عناصرها، وإتمام مراحلها، وصدورها بطريقة قاطعة وصورة تنفيذية . وقد يستنتج القرار

الإداري من أعمال التنفيذ المادية وحدها، وفي هذه الحالة يجوز لصاحب الشأن أن يتظلم منه، وأن يطعن فيه أمام القضاء الإداري .

وإذا كان القرار الإداري ابتدائيًا تحضيريًا وما زال في المراحل التمهيدية، ولم يكن القرار ذا صفة تنفيذية، ولا يقصد منه إحداث أثر قانوني، فإنه لا يعد قرارًا إداريًا صحيحًا، ولا يقبل الطعن فيه بالإلغاء خلال الستين يومًا ؛ لأن القرار الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء هو : القرار الإداري النهائي القابل للتنفيذ فور صدوره، المنشئ لمركز قانوني، ويكون محلاً للتظلم منه أمام الإدارة التي أصدرته أو سلطتها الرئاسية .

136- ولا يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يتعلق الطعن بقرار إداري صحيح تتوافر فيه أركانه السابقة، وإنما يكفي أن يكون قرارًا صادرًا من أحد أشخاص القانون العام، وتعبر فيه الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة، بقصد إحداق أثر قانوني نهائية، سواء أكان قرارًا إداريًا صادرًا من جهة إدارية مركزية، أم كان صادرًا من أحد الأشخاص المعنوية الإدارية العامة الإقليمية ؛ كالمحافظات والمدن والقرى، أم كان صادرًا من أحد الأشخاص المعنوية الإدارية المصلحية، وهي المرافق العامة .



القرارات الإدارية الإيجابية والسلبية « الضمنية » :

137- **يعد في حكم القرارات الإدارية** : رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها أن تتخذه وفقًا للتشريعات ؛ فقد يكون القرار الإداري النهائي الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء إيجابيًا وقد يكون سلبيًا:

والقرار الإداري الإيجابي هو : القرار الصريح الذي تصدره جهة الإدارة بالمنح أو المنع، ويظهر فيه موقفها الإيجابي تجاه الطاعن .

أما القرار الإداري السلبي : فهو الذي لا تعلن فيه الإدارة عن إرادتها صراحة، وإنما تتخذ قبله موقفًا سلبيًا [1].

وقد أجاز المشرع الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية السلبية التي ترفض الإدارة أو تمتنع فيها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها أن تتخذه إذا أضرت بمصالح الأفراد، مثل الطعن في القرارات الإيجابية .

ويترتب على ذلك : أنه إذا كان اختصاص الإدارة تقديريًا تبعًا للنصوص التشريعية، فلا تلتزم الإدارة بإصدار قرار، ومن ثم فلا يعد سكوتها في هذه الحالة بمثابة قرار سلبي .

138- والقرارات الإدارية الضمنية تستفاد من الظروف والملابسات والقرائن القانونية والقضائية، التي تدل على اتجاه معين لإرادة الإدارة ؛ كسكوت الإدارة وعدم ردها على التظلم، أثناء المدة التي حددها المشرع المصري بستين يومًا، ويعتبر انقضاء هذه المدة على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويبدأ ميعاد رفع الدعوى بالإلغاء بعد مضي ستين يوما من تاريخ انقضاء الستين يومًا الخاصة بالتظلم، ويعد هذا قرارًا ضمنيًا بالرفض، وقد يكون القرار الإداري الضمني بالقبول ؛ كما لو قدم موظف عام طلبًا باستقالة إلى الإدارة أثناء

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – «الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء»، المرجع السابق ص296 .

مدة معينة ولم ترد الإدارة على هذا الطلب، فالمشرع يعتبر عدم الرد قرارًا ضمنيًا بقبول الاستقالة .

ويمكن أن يستفاد القرار الضمني – سواء أكان بالقبول أم بالرفض – من تصرف إداري إيجابي، مثل ما يستفاد القرار الضمني من سكوت الإدارة [1] .



(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص84، 85 .

المبحث الثاني
نهائية القرار الإداري

139- يشترط أن يكون القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نهائي[1]، وقد اختلف الفقهاء في معنى نهائية القرار على أربعة آراء :

الرأي الأول : القرار النهائي هو الذي لا يجوز الرجوع فيه، ويحظر على من أصدره أو على أية سلطة إدارية أعلى أن تسحبه أو تلغيه ؛ كأن يكون القرار الإداري الفردي مشروعًا، وقد رتب حقوقًا للأفراد، وكالقرار الصادر من مجلس تأديب، بشرط أن يكون المجلس قد استنفد ولايته بإصداره، فلا يستطيع أن يرجع فيه أو يعدل عنه، ولا تملك أية سلطة إدارية أعلى أن تعقب عليه .

الرأي الثاني : القرار الإداري النهائي هو : الذي لاتستطيع جهة إدارية أعلى – سواء أكانت رئاسية أم وصائية – أن تعقب عليه بالتصديق أو الإلغاء أو السحب أو التعديل أو الحلول ؛ كأن تسند التشريعات إلى موظف عام أو إلى أية جهة اختصاصًا نهائيًا في مسائل محددة، ولا يخضع القرار الإداري لأية صورة من صور الرقابة الإدارية .

الرأي الثالث : القرار الإداري النهائي هو الذي تصدره جهة خولها القانون سلطة البت في الأمر، دون حاجة إلى التصديق من سلطة أعلى، فيعد قرارًا نهائيًا ولو استطاع مصدره أو من هو أعلى منه أن يسحبه أو يلغيه طبقًا للقواعد التشريعية، فإذا كان القرار مفتقرًا إلى تصديق سلطة أعلى فلا يعد نهائيًا إلا بعد إتمام التصديق .

الرأي الرابع : القرار الإداري النهائي هو القرار القابل للتنفيذ ، ويكون مرتبًا لأثر قانوني معين، سواء أكان إنشاءًا أم تعديلاً لمراكز قانونية .

وشرط « النهائية » وصف إضافي يجب أن يتوافر في القرار الإداري حتى يقبل الطعن فيه بالإلغاء .

140- ويقصد بنهائية القرار – لدى الفقه والقضاء- : أن يكون صادرًا في موضوعه من جهة إدارية تملك حق إصداره، دون حاجة إلى تصديق جهة إدارية أعلى . فلا يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادرًا من الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يختص بإصداره : تحقيق أثره القانوني فورًا ومباشرة بمجرد صدوره، وألا يكون لأية جهة إدارية حق التعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي، ما دام القرار لم يستوف مراحل إصداره واعتماده تبعًا للتشريعات .

141- فإذا أقام صاحب الشأن دعوى إلغاء يطعن فيها على قرار إداري نهائي لم يصدر بعد، كانت غير مقبولة؛ لإقامتها قبل وقتها .

وإذا لم تتجاوز سلطة مصدر القرار الإداري الاستشارة والتحضير، ولم تصل إلى إحداث أثر قانوني يتسم بالصفة التنفيذية، فلا يوجد قرار إداري نهائي صحيح يرتب لذي الشأن مركزًا قانونيًا ذاتيًا، ومن ثم فلا يتصور سحبه، ولا يقبل الطعن عليه بالإلغاء أو التضمين « التعويض » .

فالقرار الإداري النهائي بالتجنيد يصدر بعد استيفاء إجراءات معينة، كالنجاح في الكشف الطبي النهائي، والتأكيد من اللياقة الطبية والبدنية . أما الإجراءات التي تسبق صدور القرار الإداري فهي إجراءات تحضيرية لا تنشئ مركزًا قانونيًا، ولذا لا يجوز الطعن عليها بالإلغاء .

وأما القرار الإداري الذي تصدره السلطة التأديبية بوقف الموظف عن عمله احتياطيًا فهو قرار إداري نهائي في موضوعه، وتترتب عليه آثار من ناحية المرتب والترقية ؛ لأن إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة، بمالها من سلطة تأديبية بمقتضى التشريعات، بقصد إحداث أثر قانوني معين، لا يحدث إلا بهذا الإفصاح .

وهذا القرار نهائي ؛ لأن له أثره القانوني الحال وهو : الإبعاد عن العمل، ووقف صرف المرتب فور صدوره، وهذا هو وجه النهائية في هذا القرار .

والوعد بالتعيين في درجة معينة، أو بالترقية لا يعد قرارًا إداريًا نهائيًا ولا ينشئ مركزًا قانونيًا فور صدوره، ولذا لا يجوز الطعن عليه بالإلغاء .

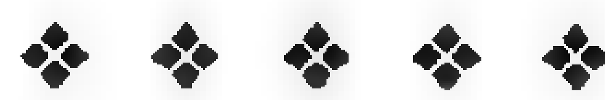
وإجراءات ترشيح إنسان للتعيين في وظيفة معينة تعد إجراءات تمهيدية لا تكسبه الحق في التعيين بهذه الوظيفة، ولا تعد قرارًا إداريًا صحيحًا .

وكذلك إجراءات الحجز والبيع الإداري ليست قرارات إدارية صحيحة، وإنما هي نظام خاص وضعه المشرع لتحصيل مستحقات الإدارة لدى الأفراد .

والملاحظات والرغبات والمقترحات التي يبديها الوزير أو رئيس المصلحة، على الالتماسات التي يقدمها إليه الموظفون، ليست قرارات إدارية نهائية، ما دامت لا تتضمن عناصر القرار الإداري، من إفصاح الإدارة وتعبيرها عن إرادتها الملزمة، بقصد تحقيق أثر قانوني معين – كإنشاء أو تعديل أو إلغاء حالة قانونية معينة – بما لها من سلطة ملزمة بمقتضى التشريعات، ابتغاء مصلحة عامة، ومن ثم فلا يجوز الطعن عليها بالإلغاء .

ولو تقدم صاحب الشأن بالتماس يطلب فيه نقل اسمه من كشوف قرعة شياخة معينة، إلى كشوف قرعة شياخة أخرى، ثم رفض هذا الالتماس، فلا يجوز الطعن بالإلغاء على قرار الرفض ؛ لأن دعوى الإلغاء لا تقع في جوهرها وحقيقتها على الإجراءات التحضيرية التي تسبق القرار الإداري الذي لم يصدر بعد .

ولا يجوز الطعن في قرارات لجان شئون الموظفين الصادرة بحركات الترقيات ؛ لأن قرارات هذه اللجان إجراءات تحضيرية، وأما القرار الذي يصدره الوزير بإجراء الترقيات فهو القرار الإداري النهائي الذي يجوز الطعن عليه بالإلغاء.



موقف القضاء الإداري المصري :

142- يرى مجلس الدولة المصري أن القرار النهائي هو القرار الذي تصدره سلطة إدارية تملك حق إصداره، من غير حاجة إلى

تصديق سلطة إدارية أعلى [1]، فإذا كان القرار معلقًا على تصديق سلطة أعلى، فلا يكون قابلاً للتطبيق، ولا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، إلا بعد التصديق الصريح أو الضمني . ويكون القرار الإداري نهائيًا ولو قبل التظلم الإداري منه، سواء أكان تظلمًا ولائيًا أم رئاسيًا ، بما يترتب عليه من جواز سحبه أو إلغائه، وإذا أمكن تنفيذ القرار الإداري الموقوف في أي وقت دون حاجة إل تصديق سلطة أعلى، فإنه يكون نهائيًا ويجوز الطعن فيه بالإلغاء .

143- ولا تعد القرارات الإدارية التي تحتاج إلى تصديق سلطة أعلى قرارات نهائية ؛ لأنها لا تنتج آثارها القانونية النهائية، قبل التصديق عليها من المختص بذلك قانونًا. ومن ثم فإن بعض الباحثين يعرفون القرار النهائي بأنه هو : القرار الذي يحدث آثارًا قانونية تكون نافذة، من غير حاجة إلى تصديق جهة إدارية أعلى ؛ إذ القرارات تنقسم من هذه الوجهة إلى طائفتين :

الطائفة الأولى : قرارات إدارية تصدر من الجهة المختصة بإصدارها دون أن تكون في حاجة إلى اعتماد أو تصديق جهة أخرى، فتعد هذه القرارات نهائية بذاتها فور صدورها .

الطائفة الثانية : قرارات إدارية تفتقر إلى اعتماد أو تصديق جهة

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 17 من يناير سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 205 ص406 » . وحكمها الصادر في 27 من ديسمبر سنة 1960م، «مجموعة السنة الخامسة عشرة القضائية، المبدأ رقم 62، ص81». وحكمها الصادر في 24 من أبريل سنة 1962م، « مجموعة الخمس سنوات، المبدأ رقم 39، ص80 » .

أخرى غير التي أصدرتها، فلا تغدو هذه القرارات نهائية إلا بعد اعتمادها والتصديق عليها، فإذا طعن صاحب الشأن فيها بالإلغاء قبل اعتمادها، كان الطعن مقدمًا قبل ميعاده، وتحكم المحكمة بعدم القبول.

144- والجهة التي تختص بالاعتماد قد تكون وحدة أعلى داخل الجهاز الإداري ذاته ؛ كاعتماد وزير الداخلية للقرارات التي تصدرها لجنة العمد والمشايخ . وقد تكون جهة تملك سلطة الوصاية الإدارية على شخص اعتباري عام لا مركزي مرفقي أو محلي، كاعتماد وزير التعليم للقرارات التي تصدرها مجالس الجامعات [1] .

ولكن إذا نظم التشريع طريقًا للطعن في القرار الإداري أمام جهة إدارية أخرى – مثل : حالة التظلم الوجوبي – فإن هذا قد يدل على أن قرار هذه الجهة هو الذي يعد نهائيًا، أما قرار الجهة الإدارية الأولى فلا يكون نهائيًا إلا بعد الطعن فيه، أو بعد انقضاء ميعاد الطعن فيه [2] . ولذا لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري . وقد اعتبر مجلس الدولة المصري قرار إدارة التجنيد بوضع الإنسان تحت الطلب قرارًا غير نهائي ؛ لأن هذا القرار وإن كان يعتبر قرارًا نهائيًا في مرحلته بمعنى سلطة البت، ولكن قد يعدل عنه بعد ذلك لأي سبب عندما يطلب المدعي للفرز .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 30 من ديسمبر سنة 1967م، « مجموعة السنة الثالثة عشرة القضائية ص354 » .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص51، 52 .

145- أما إذا كان القرار الإداري النهائي يقبل الطعن فيه بطريق التظلم الإداري recours administratif - سواء في صورة التماس أم في صورة طعن رئاسي – فإن سلوك هذا الطريق لا يؤثر في كونه قرارًا إداريًا نهائيًا، ولذا يجوز الطعن فيه بالإلغاء مباشرة أمام القضاء الإداري دون التظلم منه إداريًا، أو بعد تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية وقبل انتظار الفصل فيه(1).

146- ويرى بعض الباحثين أن اختيار كلمة «نهائي» للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق؛ ولذا يؤثرون إسباغ صفة « التنفيذية » على القرار بدلاً من صفة « النهائية »، فيشترطون أن يكون القرار الإداري تنفيذيًا. ويكفي اصطلاح « القرار الإداري التنفيذي » لاعتبار القرار الإداري قابلاً للطعن بالإلغاء. ورغم أن المشرع قد استعمل اصطلاح « النهائية » في جميع قوانين مجلس الدولة، فإنهم يرون أن كلمة « التنفيذية » أوفى بالغرض.

وحجتهم في ذلك من وجهين:

الوجه الأول: أن وصف « النهائية » التي اشترطها المشرع في القرار القابل للطعن بالإلغاء أثار كثيرًا من الاحتمالات؛ لعدم دقة معناه. ويدل على هذا: أن مجلس الدولة أصدر أحكامًا عديدة لتحديد المقصود به؛

---

(1) انظر: الدكتور محمود محمد حافظ: القضاء الإداري « دراسة مقارنة» – المرجع السابق ص486، 487. والدكتور محمد كامل ليلة: محاضرات في دعوى الإلغاء « قضاء الإلغاء » تابع كتاب الرقابة على أعمال الإدارة – المرجع السابق ص18.

منها : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في التاسع من مارس سنة ثلاث وخمسين وتسعمائة وألف، فقد جاء فيه : (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى في اطراد، على أن العبرة في نهائية القرار الإداري هو : صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره، دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى) [1] . وعلى هذا الأساس يعتبر القرار النهائي في تعيين العمدة هو: القرار الصادر من وزير الداخلية، وليس قرار لجنة الشياخات « لجنة العمد والمشايخ » .

ومنها : حكمها الصادر في السابع من فبراير سنة ست وخمسين وتسعمائة وألف الذي جاء فيه : (إن العبرة في نهائية القرار الإداري هو : صدوره من الجهة التي تملك إصداره بصفة نهائية، دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى) [2]. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى في أحكامها .

الوجه الثاني : أن القرار قد يكون نهائيًّا بالنسبة لجهة معينة، وغير نهائي بالنسبة لغيرها ؛ فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي، أو من لجنة الشياخات، أو من لجنة شئون الموظفين، تحتاج إلى تصديق من جهة أعلى، تُعد قرارات نهائية بالنسبة للجهات التي أصدرتها، ولكنها غير نهائية بالنسبة لدعوى الإلغاء . ولذا فإن هؤلاء الباحثين يرون أن هذا التحديد إذا كان جامعًا فإنه غير مانع ؛ لأن بعض القرارات يصدر من جهة إدارية معينة، دون حاجة إلى تصديق من جهة إدارية أخرى، ومع ذلك لا يعتبر نهائيًّا في مجال دعوى الإلغاء . ومن ثم فإن مجلس الدولة استلزم في بعض أحكامه أن يكون القرار الإداري

---

(1) مجموعة السنة السابعة القضائية ص627 .

(2) مجموعة السنة العاشرة القضائية ص195 .

تنفيذيًّا، واستلزم في بعض آخر أن يكون القرار نهائيًّا تنفيذيًّا، فجمع بين الوصفين[1].

147- ويعارض بعض الباحثين هذا التفسير؛ لسببين:

السبب الأول : أن المقصود بالنهائية في العمليات التي تتم على مراحل وتشترك فيها أكثر من جهة إدارية : أن يستكمل القرار الإداري الخصائص اللازمة لوجوده قانونًا، وليس المقصود بالنهائية : أن تستنفد كل جهة من الجهات ولايتها وحدها . ويستوي في ذلك : أن تستكمل هذه الخصائص باستنفاد جميع مراحل العملية، أو يقتصر الأمر على مرحلة دون مرحلة أخرى .

فالمناط في تحديد القرارات النهائية والقرارات غير النهائية هو بانتهاء المرحلة التي يتولد عندها الأثر القانوني المعين ؛ إذ يكون القرار في هذه المرحلة قد استكمل خصائصه القانونية، فقرار لجنة العمد والمشايخ « لجنة الشياخات » بتعيين عمدة هو في حقيقته ترشيح ابتدائي، أو هو اقتراح بقرار لا تكتمل له مقوماته القانونية، ولا يصير نهائيًّا إلا باعتماد وزير الداخلية، فبعد هذا الاعتماد يتولد عن القرار أثره القانوني المعين . أما قرار لجنة الشياخات برفض إنشاء حصة، فهو قرار نهائي توافرت له كل مقوماته القانونية، ومن ثم فإنه يولد أثره القانوني من غير حاجة إلى اعتماد وزير الداخلية ؛ لأن القانون يشترط اعتماد وزير الداخلية في حالة إنشاء الحصة أو إلغائها . ومن ثم فلا يتصور أن يكون

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص509 وما بعدها . والدكتور محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة «الرقابة القضائية» – المرجع السابق ص919، 946 .

القرار نهائيًا بالنسبة لسلطة معينة وليس نهائيًا بالنسبة لغيرها.

السبب الثاني : أنه لا يكفي لنهائية القرار أن يصدر من الجهة التي خصها القانون بالبت نهائيًا في أمر معين ؛ لأن هذا القرار قد يتخذ صورًا كثيرة، كالأوامر والمنشورات والتعليمات، فصدور القرار من الجهة المختصة بإصداره لايكفي وحده لاعتبار القرار نهائيًا . وإنما يجب أن يكون قد تولد عنه أثر قانوني معين، وأن يكون هذا الأثر ممكنًا وجائزًا قانونًا ؛ فإذا لم يتوافر في القرار الإداري هذان الشرطان ؛ بأن لم يتولد عن القرار أثر قانوني معين، أو تولد هذا الأثر ولكنه كان غير ممكن، أو غير جائز قانونًا، فلا يكون قرارًا نهائيًا، وإنما يكون قرارًا تحضيريًا، أو قرارًا تمهيديًا، أو يكون اقتراحًا بقرار [1] . فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : (ليس يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري، أن يكون صادرًا من صاحب الاختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره : تحقق أثره القانوني فورًا ومباشرة بمجرد صدوره، وألا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي) [2] . وجاء في حكم آخر لها أن : (القرارات التي

---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق ص594 وما بعدها . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة – «الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص322، 323 .

(2) حكمها في القضية رقم 224 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 20 من نوفمبر سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا » – السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 24، ص260 .

تصدرها مجالس تأديب العاملين بهيئة النقل العام بالقاهرة هي مجرد أعمال تحضيرية تخضع لتصديق السلطة الرئاسية، وليس لها منزلة الأحكام التأديبية التي يجوز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وإن القرار الصادر بالتصديق على قرار مجلس التأديب هو القرار الإداري النهائي الذي يرد عليه الطعن)[1] .

148- ونحن نؤثر الإبقاء على نعت القرار بأنه «نهائي»، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري في أحكامه العديدة، وقد دأب المشرع المصري في قوانين مجلس الدولة المتتابعة على وصف القرار الإداري الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء بأنه « نهائي »، فلا حاجة إلى إلغاء كلمة « نهائي » وإحلال كلمة « تنفيذي » محلها، لسببين أساسيين :

السبب الأول : لكيلا يحدث ارتباك لا داعي له، نتيجة لتغيير المصطلحات .

السبب الثاني : لئلا تختلط الصفة التنفيذية للقرار الإداري مع قابلية القرار الإداري للتنفيذ المباشر ؛ فقد يكون القرار الإداري نهائيًّا ومتمتعًا بالصفة التنفيذية، ولكنه مع ذلك ليس مما يجوز تنفيذه تنفيذًا مباشرًا [2] .

---

(1) حكمها في القضية رقم 357 للسنة الثالثة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 22 من يناير سنة 1972م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا »، السنة السابعة عشرة القضائية، المبدأ رقم 26، ص156 .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص78 وما بعدها . والدكتور عبد الغني بسيوني=

ويتحدد معنى النهائية بصدور القرار من الجهة الإدارية المختصة، قابلاً للتنفيذ بدون أي إجراء لاحق، وبعد استنفاد جميع مراحل الإصدار[1].

149- ويجوز أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء غير نهائي عند رفع الدعوى، ولكن يشترط أن يتم التصديق عليه، وأن يصير نهائيًا أثناء نظر الدعوى وقبل الحكم فيها، بحيث لا يتصدى القاضي عندما يصدر حكمه فعلاً إلا لقرار إداري نهائي[2]. فقد أراد القضاء الإداري المصري أن ييسر على الأشخاص، ويوفر لهم كثيرًا من الضمانات، فاستقرت أحكامه على قبول الدعوى إذا كان القرار المطعون فيه ليس نهائيًا عند رفعها، ولكنه اكتسب صفة النهائية أثناء سير الدعوى[3]. كما لو طعن صاحب الشأن في قرار لجنة الشياخات بتعيين عمدة، وقرر أنه يطعن في القرار الذي سيصدر من وزير الداخلية باعتماد هذا

=عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق ص73 .

(1) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – طبعة دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، الطبعة الأولى سنة 1977م، ص230 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 24 من نوفمبر سنة 1953م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية ص90» . وحكم محكمة القضاء الإداري «الدوائر الاستئنافية» الصادر في 15 من نوفمبر سنة 1971م، «مجموعة السنة الثالثة القضائية ص43» .

(3) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص321 . والدكتور عبد الفتاح حسن: قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص151 .

التعيين، ثم وقع الاعتماد بعد رفع الدعوى وقبل الفصل فيها، فإن القرار ينقلب نهائيًا، ويمسي الدفع بعدم قبول الدعوى المؤسس على عدم نهائية قرارات لجنة الشياخات في غير محله، ويتعين رفضه [1].

وجاء في حكم محكمة القضاء الإداري أنه : (إذا كان الثابت أن المدعي قد رفع دعواه في الثاني والعشرين من أكتوبر سنة اثنتين وخمسين وتسعمائة وألف طالبًا الحكم :

أولاً : بإلغاء قرار مجلس التأديب الابتدائي الصادر بخصم شهر من مرتبه .

ثانيًا : إلغاء القرار الصادر من المصلحة فيما تضمنه من تخطيه في الترقية، ودفعت الحكومة بعدم قبول الشق الأول من الدعوى ؛ لعدم نهائية القرار المطعون فيه، وكان قد صدر – أثناء نظر الدعوى وقبل الفصل فيها – قرار من مجلس التأديب الابتدائي، فإن العيب الذي لحق الدعوى في شقها الأول يكون قد تصحح أثناء سيرها، ويصبح الطعن منصرفًا – ولا ريب – إلى القرار التأديبي في وضعه الأخير، ويتعين بالتالي رفض الدفع بعدم القبول، لزوال السبب الذي قام عليه، خصوصًا وأن الدعوى قائمة في شقها الثاني بطلب إلغاء قرار تخطيه في الترقية)[2].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري – مجموعة السنة التاسعة القضائية، المبدأ رقم 207، ص241 .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 104 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 30 من نوفمبر سنة 1954م، « مجموعة السنة التاسعة القضائية، المبدأ رقم 61، ص76 » .

150- ويجوز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية النهائية، سواء أكان القرار الإداري فرديًا أم تنظيميًا، وسواء أكان مكتوبًا أم شفهيًا، وسواء أكان صريحًا أم ضمنيًا، وسواء أكان إيجابيًا أم سلبيًا . بيد أن بعض الأعمال ثار خلاف حول اعتبارها قرارات إدارية نهائية أو عدم اعتبارها كذلك، وقد حسم المشرع، أو الفقه، أو القضاء الخلاف في جل هذه الأعمال، وأهمها : الأعمال المادية المستندة إلى قرار إداري سابق ؛ فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن : (النص بقانون مجلس الدولة على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره، بالفصل في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية، الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، لا تعني أن الطعن يكون مقصورًا على القرارات الإيجابية بالتعيين، بل جاءت صيغتها من العموم والإطلاق بحيث يمتد مدلولها كذلك إلى القرارات السلبية أو الضمنية المتعلقة بالتعيين، سواء بالامتناع أم بالرفض – كما هو الحال في الدعوى الراهنة – ومن ثم فلا وجه للدفع بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظرها) [1] .



(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 627 للسنة السادسة عشرة القضائية، بجلسة 10 من يناير سنة 1971م .

المبحث الثالث

إحداث القرار أثرًا قانونيًا، وصدوره

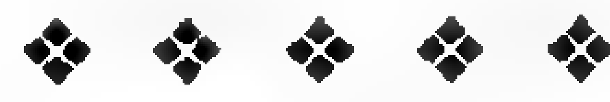
من جهة إدارية وطنية، بعد إنشاء مجلس الدولة

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : إحداث القرار الإداري أثرًا قانونيًا معينًا.

المطلب الثاني : صدور القرار الإداري من جهة إدارية وطنية .

المطلب الثالث : صدور القرار الإداري بعد إنشاء مجلس الدولة .



المطلب الأول

إحداث القرار أثرًا قانونيًا معينًا

151- يشترط مجلس الدولة الفرنسي لقبول دعوى الإلغاء أربعة شروط في القرار، هي :

الشرط الأول : أن يكون القرار المطعون فيه مؤثرًا في المركز القانوني لرافع الدعوى، وسيلحق أذى به .

الشرط الثاني : أن يكون من شأن القرار المطلوب إلغاؤه أن ينتج آثارًا قانونية، فلا يجوز رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات التي لا تنتج آثارًا قانونية ؛ لأنها لا تعد في الحقيقة قرارات إدارية .

الشرط الثالث : أن ينتج القرار الإداري آثاره بذاته، فإذا كان القرار داخلاً في عملية مركبة، وجب أن ترفع الدعوى ضد القرار الذي يتصل مباشرة بالآثار القانونية التي يقصد إلغاؤها، فلا ترفع دعوى

الإلغاء ضد الأعمال التحضيرية والآراء والأعمال التي تثبت الحالة فحسب

الشرط الرابع : أن تضر آثار القرار بالمدعي، حتى تكون له مصلحة في رفع الدعوى ؛ لأن القرار الذي لا يضر بالمدعي لا يجعل له مصلحة في الطعن فيه، ولا يتحقق به وصف المنازعة [1] .

152- ويجب أن يؤدي القرار الإداري النهائي القابل للطعن بالإلغاء إلى إلحاق ضرر بمصلحة الطاعن، سواء أكان ضررًا ماديًّا أم أدبيًّا . فإذا كان القرار الإداري لا يؤدي إلى إلحاق الضرر بمركز الطاعن المادي أو الأدبي، فلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، لعدم وجود عنصر المنازعة الإدارية ذاتها [2] . ومن ثم فإن بعض القرارات قد يكون نهائيًّا ويكون حق مصدره في البت نهائيًّا في إصداره، ولكن لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء ؛ لأنه لا يعدل المراكز القانونية للأفراد بذاته، ولا تتوافر فيه مقومات القرار الإداري وهي : إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني معين، كالأوامر والتوجيهات والتعليمات الداخلية، والملاحظات، والرغبات، وإظهار النيات، والادعاءات، والمعلومات، والأعمال التمهيدية أو التحضيرية – من استشارات واقتراحات – والقرارات التي تنبه إلى أحكام التشريع، من غير أن تطبقه على حالة بعينها،

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص52 – 54 .

(2) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء، المرجع السابق ص320 .

وإجـراءات وضـع القـرار موضـع التنفيـذ مـن نشـر وإعـلان، والإجـراءات التنفيذيـة للقـرار؛ إذ يمكـن اسـتعمال صـفة « النهائية » بشرط أن يحدث القرار تعديلات نهائية في المراكـز القانونية . فالمناط في اعتبار القرار الإداري نهائيًّا هو : أن يتولد عـن القـرار أثـر قـانوني معـين، سـواء أتم ذلـك بإنشـاء مركـز قـانوني جديـد، أم بتعـديل مركـز قـانوني موجـود، أم بإلغـاء مركـز قـانوني قـائم، بشـرط أن يكـون هـذا الأثـر ممكنًـا وجائزًا قانونًا [1] .

153- وينبغي أن يكون القرار الإداري مولدًا للآثار القانونية بذاته de nature à faire grief par lui même، ويقصد بهذا الشرط : حالة دخول القرار الإداري في عملية مركبة، فحينئذ توجه الدعوى إلى القرار ذي الصلة المباشرة بالآثار القانونية التي يراد إلغاؤها [2] .



المطلب الثاني

صدور القرار الإداري من جهة إدارية وطنية

154- يجب أن يكون القرار الذي يطعن فيه بالإلغاء صادرًا من جهة

---

(1) انظر : المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية وفقـا لقضـاء المحكمـة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، طبعة مطابع الهيئة المصـرية العامـة للكتاب سنة 1983م، ص14 .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص516 .

إدارية وطنية، فلا يمكن الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من جهات إدارية أجنبية وغير وطنية، أو جهات إدارية دولية، مثل القرارات الصادرة من سلطات الاحتلال ذاتها، ولا يكفي أن تصدر بناء على طلب سلطات الاحتلال .

ولا يجوز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في القرارات التي تصدرها الهيئات الأجنبية أو الدولية ؛ مثل : هيئة الأمم المتحدة، أو مجلس الأمن، والقرارات التي تصدرها الهيئات الدولية الإقليمية ؛ مثل : جامعة الدول العربية .

وكذلك لا يجوز الطعن بالإلغاء في القرارات التي يصدرها موظفون وطنيون، ولكنهم يستمدونها من مصدر أجنبي، فهم يمثلون في هذه الحالة هيئة دولية أو سلطة أجنبية؛ كالمصريين الذين يعملون لدى هيئة الأمم المتحدة أو فرع منها، أو لدى جامعة الدول العربية .

155- فإذا استمد العاملون سلطتهم في إصدار القرارات الإدارية من التشريعات الوطنية، فإن قراراتهم تخضع لرقابة قضاء الإلغاء ولو صدرت منهم في دولة أجنبية؛ لأنها تكون في هذه الحالة صادرة من سلطة وطنية . وسبب ذلك : أن المقصود من دعوى الإلغاء هو : رقابة مشروعية قرارات السلطات الإدارية الوطنية . وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن : (مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية هو : أن يكون القرار الإداري صادرًا من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد، وتستمد سلطتها منها، بحيث يكون معبرًا عن

الإرادة الذاتية لهذه الجهة، بوصفها سلطة عامة وطنية)[1] .

وتشمل رقابة مجلس الدولة المصري : جميع القرارات التي أجازت التشريعات طلب إلغائها، الصادرة من السلطات أو الجهات الإدارية المصرية، مهما كان المكان الذي صدرت فيه .

156- ومن ثم فإن القرارات التي تصدرها الجهات الإدارية المصرية بالخارج تخضع لرقابة القضاء الإداري، مثل القرارات التي تصدرها السفارات المصرية في الخارج، وتتعلق بالعاملين المصريين، باعتبار أنهم موظفون مصريون يباشرون أعمال السلطة المصرية، ما عدا أعمال السيادة، والأعمال التي تصدر من لجنة أو هيئة مشتركة، أنشئت بمقتضى اتفاق دولي بين الحكومة المصرية وحكومة أخرى، فهي جهة إدارية دولية لا تخضع أعمالها لرقابة القضاء الإداري . وقد حكمت محكمة القضاء الإداري بأن : لجنة تقدير الخسائر اللاحقة بالحكومة المصرية ورعاياها بإيطاليا، المشكلة بمقتضى اتفاقية دولية بين الحكومتين الإيطالية والمصرية، والتي اختارت كل حكومة ممثلاً لها فيها – هي هيئة إدارية دولية، قامت على أساس اتفاق دولي، وتستمد سلطتها منه، وتطبق أحكامه، ولا ينفي عنها الصفة الدولية كون أحد أعضائها مصريًا ؛ لأن تحديد جنسية أية هيئة إدارية يكون بمصدر السلطة التي تعمل بمقتضاها هذه الهيئة، ولا يكون بجنسية أعضائها . وفرق مجلس الدولة المصري بين القرارات التي كان يصدرها ممثلو مصر في قطاع

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 527 للسنة الثانية والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 28 من مايو سنة 1977م .

غـزة، حـين كـان خاضـعًا لإشـراف الإدارة المصـرية، فكـان يعـدّهم مـوظفين عمـوميين مصـريين، يباشـرون أعمـال السـلطة المصـرية، ويخضـع قـراراتهم لرقابـة محاكمـه، وبـين القـرارات التي يتخذهـا ممثلو مصـر، وكـان يعـدّهم مـن السـلطات الإداريـة المحليـة ولا يخضـعها لرقابـة محاكمـه [1]؛ إذ لا يجـوز الطعـن بالإلغـاء أمـام القضـاء الإداري في القـرارات الـتي تصـدرها جهـة إدارية مصرية، حينما تباشـر سـلطتها الوصـائية على جـزء يخـرج عن أراضيها [2].

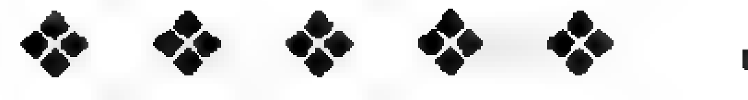
157- والمعـول عليـه في تحديـد ولايـة محـاكم مجلس الدولـة بالنسـبة للقـرارات الإدارية التي يصدرها موظفـون مصـريون يعملـون خـارج بلادهـم في بـلاد أجنبيـة هـو: التعـرف علـى مصـدر السـلطة الـتي يصدرون على مقتضـاها قـراراتهم، فـإذا كـان مصـدرها أجنبيًّا كـانت قراراتهم صادرة من سلطة أجنبية، ومن ثم فلا تمتد إليها ولاية هـذه المحـاكم؛ لأن منـاط هـذه الولاية: ألا يكـون القـرار صـادرًا مـن سـلطة أجنبيـة. أمـا إذا كـان مصـدر القـرار يسـتمد سـلطته مـن القـانون المصـري، فـإن قراراتـه تخضـع لولايـة هـذه المحـاكم؛ لأنهـا في هـذه الحالـة تكـون صـادرة مـن سـلطة مصرية، ولا يؤثر في ذلك صدورها منه في بلد أجنبي؛ لأن رقابة

---

(1) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 28 من ديسمبر سنة 1954م – « مجموعة السنة التاسعة القضائية، ص193 ».

(2) فالقرارات التي كانت تصدرها السلطات المصرية في إدارتها لقطاع غزة، الـذي يعدّ جزءًا خارجًا عن حدود إقليم جمهورية مصر العربيـة، وكانـت السـلطات المصرية تطبق فيه التشريعات التي تخص قطاع غزة لا تخضع لرقابة الإلغاء.

هذه المحاكم تشمل كافة القرارات الصادرة من السلطات أو الجهات الإدارية المصرية، دون نظر إلى مكان صدورها [1]، فهذه القرارات أجاز القانون طلب إلغائها .



المطلب الثالث

صدور القرار الإداري بعد إنشاء مجلس الدولة

158- لا تقبل دعوى الإلغاء إذا كان القرار الإداري المطعون فيه قد صدر قبل العمل بقانون مجلس الدولة المصري . ويكون الدفع بعدم قبول الدعوى في محله، إذا كان القرار المطلوب إلغاؤه قد تحدد به مركز المدعي قبل العمل بقانون إنشاء مجلس

---

(1) يبين من الاطلاع على القرار الصادر في الثاني من فبراير سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف من الحاكم الإداري العام لمنطقة غزة بالقبض على المدعي واعتقاله : أنه صدر منه بناء على السلطة المخولة له بمقتضى المرسوم الجمهوري الصادر في السادس والعشرين من يناير سنة أربع وخمسين وتسعمائة وألف، وبمقتضى السلطة المخولة له بالأمر المرقوم بأربعة وخمسين بعد المائة الصادر من وزير الحربية، في العاشر من فبراير سنة أربع وخمسين وتسعمائة وألف، وبناء على أمر الحاكم العسكري العام . ولذا فقد صدر بناء على سلطة مخولة من الحكومة المصرية، وليس بناء على سلطة تخولها له القوانين المحلية لقطاع غزة، وعلى ذلك تمتد ولاية المحاكم إلى القرار المطعون فيه، باعتباره صادرًا من سلطة مصرية تعمل في خارج البلاد .

– انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1304 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 28 من يناير سنة 1958م، «مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 53، ص62 » .

الدولة[1] .

وقد استقر القضاء الإداري على عدم قبول طلبات الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية السابقة على العمل بقانون مجلس الدولة، باعتبار أن حق طلب الإلغاء حق جديد استحدثه هذا القانون، فلا ينعطف أثره على الماضي . واستقر كذلك على أن التظلمات التي تقدم عن تلك القرارات لا أثر لها، سواء أكان تقديمها سابقًا على العمل بذلك القانون، أم كان لاحقًا له، ما دام القرار النهائي صدر قبل العمل بهذا القانون[2] .

159- ولا يشترط لعدم قبول مثل هذه الدعوى : أن يطلب المدعي صراحة إلغاء القرار الإداري الذي استقر به وضعه السابق قبل العمل بقانون إنشاء مجلس الدولة، وإنما يكفي أن تكون طلباته في الدعوى لا يمكن الفصل فيها دون المساس بهذا القرار الذي استقر به مركزه القانوني قبل نفاذ قانون مجلس الدولة . ووصف القرار الإداري السابق بأنه خاطئ لا يخلع عنه

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 508 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة في من فبراير سنة 1951م، «مجموعة السنة الخامسة القضائية، المبدأ رقم 138، ص597 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 43 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 15 من مايو سنة 1952م، « مجموعة السنة السادسة القضائية، المبدأ رقم 382، ص992 » . وحكمها في القضية رقم 437 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 22 من مايو سنة 1952م، « مجموعة السنة السادسة القضائية، المبدأ رقم 414، ص1060 » . وحكمها في القضية رقم 264 للسنة الرابعة= =القضائية، الصادر بجلسة 14 من يناير سنة 1953م، « مجموعة السنة السابعة القضائية، المبدأ رقم 197، ص210 » . وحكمها في القضية رقم 1535 للسنة الخامسة القضائية، المبدأ رقم 197، ص210 » . وحكمها في القضية رقم 1535 للسنة الخامسة القضائية الصادر بجلسة 29 من نوفمبر سنة 1953م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 60، ص130 » .

حصانته ؛ لأن ولاية محاكم مجلس الدولة لا يمكن أن تمتد إليه ما دام قد صدر ونفذ فعلاً قبل نفاذ قانون إنشاء مجلس الدولة الذي لا ينعطف أثره على الماضي [1] .

وقد قررت محكمة القضاء الإداري : أن حق طلب إلغاء القرارات الإدارية هو حق استحدث بقانون إنشاء مجلس الدولة عام ستة وأربعين وتسعمائة وألف، ولم يكن مرددًا في الدستور ولا معترفًا به، بل كان محظورًا على المحاكم العادية – بمقتضى لائحة ترتيبها – تأويل معنى أمر يتعلق بالإدارة، ولا وقف تنفيذه . وكل ما كان لها هو : الحكم بالتضمينات الناشئة عن الإجراءات الإدارية الخاطئة . وما دام حق طلب إلغاء القرارات الإدارية قد تقرر بقانون، فليس ثمة مانع قانونًا من تعطيل هذا الحق بقانون مماثل لفترة محددة، وفي حالة الضرورة القصوى في شأن لا يمس حقًّا أصيلًا، ولا حرية عامة، من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، وأملتها المبادئ العليا للجماعات [2] .

160- ويعتد في القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه بالإلغاء بتاريخ صدوره ؛ فيجب أن يكون قد صدر بعد الخامس عشر من سبتمبر سنة ست وأربعين وتسعمائة وألف، وهو تاريخ العمل

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 514 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 4 من مايو سنة 1950م، « مجموعة السنة الرابعة القضائية، المبدأ رقم 209، ص686 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 636 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 15 من مارس سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 499، ص969 » .

– انظر : المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – المرجع السابق، المبدأ رقم 26، ص25 .

بالقانون المرقوم بمائة واثني عشر بإنشاء مجلس الدولة المصري، ولا يتغير الأمر لو ادعى الطاعن بالإلغاء أنه لا يعلم بالقرار إلا بعد هذا التاريخ، فالعبرة بتاريخ القرار ؛ إذ لو كان المدعي قد علم بالقرار في حينه، فإنه ما كان يستطيع أن يطعن فيه بالإلغاء . وإذا كان الطاعن بالإلغاء قد حددت أقدميته بقرار باطل، ولكنه تحصن نهائيًا لصدوره قبل العمل بقانون مجلس الدولة، فما يبنى على هذا الأساس لا يجوز الطعن فيه بالإلغاء ؛ لأن الوضع السابق سيعد صحيحًا ويغدو بمنجى عن الإلغاء .

ولا يجوز لجهة الإدارة أن تسحب القرار الإداري الذي صدر قبل العمل بقانون مجلس الدولة ؛ لأن حقها في سحبه لايثبت إلا إذا كان القضاء يستطيع إلغاء هذا القرار، وما دام طلب إلغاء هذا القرار غير مقبول، فإن، سحبه يكون غير ممكن [1] .



(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص319، 320 .




الفصل الثاني
الأعمال التي تخرج
عن نطاق دعوى الإلغاء




161- استثنى الشارع بعض الأعمال من رقابة القضاء الإداري، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وهي : أعمال السيادة، وأعمال السلطة التشريعية، والأعمال القضائية .

وكل ما لا يعد قرارًا إداريًا نهائيًا يخرج عن مجال دعوى الإلغاء، فلا يقبل فيه الطعن بالإلغاء، مثل : الأعمال الإدارية الخاصة، والأعمال الإدارية المادية، والإجراءات التنفيذية، والأعمال الإدارية المصلحية الداخلية، والعقود الإدارية .

وسنبحث هذا الفصل في أربعة مباحث :

المبحث الأول : أعمال السيادة .

المبحث الثاني : أعمال السلطة التشريعية .

المبحث الثالث : الأعمال القضائية .

المبحث الرابع : قرارات أشخاص القانون الخاص، والأعمال الإدارية الخاصة والمادية، والإجراءات الداخلية والتنفيذية، والعقود الإدارية .

المبحث الأول
أعمال السيادة

162- يعرف « المستشار سمير صادق » أعمال السيادة بأنها : قرارات إدارية مبنية على سلطة تقديرية، شأنها في ذلك شأن الأوامر الإدارية العادية، ولكن وجدت اعتبارات تتعلق بأمن الدولة في الداخل، أو سلامتها في الخارج، بررت تمتع مثل هذه الأعمال بحصانة من الرقابة القضائية، أيًا كان العيب الذي يشوبها أو الأضرار التي تحدثها (1) .

163- وهذا التعريف – في نظرنا – خاطئ وغير دقيق :

أما خطؤه : فلأنه عرف أعمال السيادة بأنها : قرارات إدارية مبنية على سلطة تقديرية . وأنه يسوي بين أعمال السيادة وبين الأوامر الإدارية العادية، ولكن بسبب وجود اعتبارات تتعلق بأمن الدولة في الداخل أو سلامتها في الخارج، تمتعت هذه الأعمال بحصانة من الرقابة القضائية .

والصحيح أن أعمال السيادة تختلف عن الأوامر الإدارية العادية، والقرارات المبنية على السلطة التقديرية، فهي طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة من الرقابة القضائية بكافة مظاهرها وجميع أشكالها (2) .

---

(1) ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص91 .

(2) انظر : للمؤلف : القضاء الإداري « دراسة مقارنة » – الجزء الأول «مبدأ المشروعية »، مطبعة دار التأليف بمصر، الطبعة الأولى سنة 1412هـ = 1992م، ص92 . والدكتور وحيد فكري رأفت : رقابة القضاء الإداري لأعمال الدولة « رقابة التضمين » – طبعة القاهرة سنة 1942م، ص176 . والدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة «المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون=

وقد عرفها « الدكتور عثمان خليل » بأنها هي : (الأعمال التي تباشرها الحكومة بمقتضى سلطتها العليا) [1] .

واستقر القضاء الإداري المصري على أن أعمال السيادة تصدر من الحكومة، باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، وتتصل غالبًا باعتبارات سياسية، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا، لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تتخذها اضطرارًا ؛ للمحافظة على كيان الدولة في الداخل، أو للذود عن سيادتها في الخارج، ويغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي أو النطاق الخارجي، إما لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة الداخلية أو الخارجية في حالتي الهدوء والسلام، وإما بدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل والخارج، في حالتي الاضطراب والحرب ؛ فهي تارة تكون أعمالاً منظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، أو منظمة للعلاقات السياسية بالدولة الأجنبية، وهي تارة أخرى تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي، أو لتأمين سلامة الدولة من عدو خارجي، وذلك كإعلان الأحكام العرفية، أو إعلان الحرب، أو المسائل الخاصة بالأعمال الحربية، وهذه أعمال وتدابير تصدر عن سلطة الحكم لا عن سلطة الإدارة [2] .

=مجلس الدولة » – مطابع دار أخبار اليوم، الطبعة الثانية سنة 1954م، الناشر : مكتبة النهضة المصرية بالقاهرة، ص188 .

(1) القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة – مطبعة الاعتماد بمصر، الطبعة الثانية سنة 1951م، الناشر : دار الفكر العربي، ص87 .

(2) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص93 .

وأما عدم دقته : فلأنه يذكر أن أعمال السيادة تتمتع بحصانة من الرقابة القضائية، أيًّا كان العيب الذي يشوبها أو الإضرار التي تحدثها . وهذا التعبير مطلق وغير دقيق ؛ لأن الواجب على السلطة التنفيذية – حين تمارس أعمال السيادة – أن تتقيد بالحدود الدستورية المستقرة، وألا تخل بالالتزامات التشريعية، وألا تتغول – بوجه خاص – على الحريات العامة دون مسوغ قانوني ؛ لكيلا تكون أعمالها غير مشروعة، وتخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءًا وتعويضًا .

164- ويقصد بالتدابير التي تتعلق بالأمن الداخلي للدولة وتعد من أعمال السيادة : الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية بمقتضى سلطتها العليا، وتتصل بالسياسة العليا؛ للدفاع عن سلامة الدولة، والحفاظ على كيانها ومصلحتها الأساسية، واستقرار الأمن في ربوعها، ونشر السكينة والطمأنينة . فإذا كانت الإجراءات تطبيقًا للتشريعات المعمول بها في الظروف العادية، أو كانت غير متعلقة بالسياسة العليا للدولة، فهي قرارات إدارية عادية تخضع للرقابة القضائية، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء، ويجوز التعويض عن الأضرار التي تنشأ عنها ؛ مثل تصرف الإدارة في تعطيل بعض الجرائد عن الإصدار أو تصرفها في إلغائها، أو تصرفها في معارضة إصدار صحيفة، فإنها أعمال إدارية عادية وليست أعمال سيادة . أما القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية باقتراح القوانين واللوائح وإحالتها إلى السلطة التشريعية، وكذلك سحب السلطة التنفيذية مشروع القانون الذي كانت قدمته إلى السلطة التشريعية، فإنها تعد من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، فلا يجوز له أن يبحثها أو يتعرض لها .

الفرق بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية الأخرى :

165- تختلف أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية، سواء أكانت أعمالاً مادية، أم كانت أعمالاً قانونية، وهي الأوامر والقرارات الإدارية .

وضابط التفرقة بين هذه الأعمال مادي، يعتمد على طبيعة الأعمال وكنهها ؛ فإذا كانت الأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية تدخل في حدود وظيفتها السياسية باعتبارها سلطة عامة حاكمة كانت أعمال سيادة .

أما إذا كانت الأعمال التي تمارسها السلطة التنفيذية تدخل في حدود وظيفتها الإدارية باعتبارها إدارة كانت أعمالاً إدارية . ومع ذلك فإن الأمر قد يختلط وتعز التفرقة ؛ لأن مايعد أحيانًا – في إحدى الدول – عملاً إداريًا قد يصل في دولة أخرى إلى درجة أعمال السيادة . وما يعد من أعمال السيادة في بعض الحالات قد يعد في حالات أخرى من الأعمال الإدارية .

166- والقضاء الإداري هو الذي يفصل بين الأعمال التي تباشرها السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة عامة حاكمة، وتعد من أعمال السيادة، وبين الأعمال الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية باعتبارها إدارة . وقد ينص المشرع على بعض أعمال السلطة التنفيذية فيذكر أنها من أعمال السيادة، فلا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء أو التعويض لحكمة يستهدفها، وغاية مشروعة يقصد حمايتها .

ويجب الاقتصار على ما ورد بهذه النصوص فحسب، فلا يتوسع فيها ولا يقاس عليها ؛ لأن الأصل هو خضوع جميع أعمال السلطة

التنفيذية وغيرها للرقابة القضائية ؛ تطبيقًا لمبدأ المشروعية . ولكن المشرع يملك تخصيص القضاء بالزمان والمكان والخصومة، ويحدد شروط التخصيص وأوضاعه، ويملك وسيلة إخراج بعض الأعمال من الرقابة القضائية، فإذا عد المشرع بعض أعمال السلطة التنفيذية من أعمال السيادة، فكأنه يعدل ولاية القضاء الإداري، والدستور يمنح المشرع هذا الحق ؛ لأن المحاكم تستمد ولايتها أصلاً من المشرع، فكذلك له أن يعدل هذه الولاية . والمحاكم تستطيع أن تضفي الوصف القانوني والتكييف الصحيح على العمل المعروض عليها، فلها أن تقدر بعض أعمال السلطة التنفيذية وتبين أنه عمل إداري عادي، فيخضع لرقابتها، أو أنه عمل من أعمال السيادة فيخرج عن رقابتها وولايتها .

167- والمحاكم تتلقى ولايتها من المشرع، وتلتزم بالحدود التي رسمها لها في البداية، وبالوصف الجديد الذي يعين لولايتها حدودًا جديدة، إذ لا يمكنها أن تجتهد مع النص، أما إذا لم يوجد نص يقيدها فتستطيع أن تجتهد، والمشرع يتمتع بحرية كاملة وسلطة تقديرية واسعة المدى لا معقب عليها، ما دام لا يخالف القواعد التشريعية الأعلى، فيستطيع أن يقرر أي أمر يراه أكثر ملاءمة لظروف المجتمع ومقومات كيانه، ويختار الأسس التي يعتمد عليها نظام الحكم والإدارة، وسياسة الإصلاح والتطوير، وهو الذي يقدر أنها تحقق المصلحة العامة، والغاية المنشودة، والهدف الأسمى للدولة ومرافقها العامة . ويضفي حصانة قانونية على بعض القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية، فلا يجوز أن يبسط القضاء الإداري رقابته عليها إلغاء أو تعويضًا ؛ فقد قرر المشرع المصري في قانون

مجلس الدولة أن المجلس لايختص - بهيئة قضاء إداري - بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة، ويعتبر من قبيل أعمال السيادة : قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع، أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

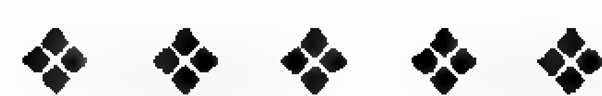
ولا تثريب على المشرع أن يسبغ - على الوسائل التي يعتمد عليها جهاز الحكم والإدارة في تسيير المرافق العامة، وتدعيم أسس المجتمع لبلوغ مثله وأهدافه - حصانة تعصمها من الرقابة القضائية في ظروف خاصة تبرر ذلك ؛ لكيلا تكون السلطة الحاكمة مقيدة ومغلولة الأيدي عن تنفيذ خطط الإصلاح الشامل في جميع المرافق، فتستطيع المرافق العامة أن تزاول نشاطها ،وتنهض برسالتها على الوجه الأكمل [1] .

168- والنصوص التشريعية التي تحظر الطعن في بعض القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري، وتخرجها من رقابته بنصوص لا يمكن الطعن فيها بعدم دستوريتها ؛ لأن عدم الدستورية هو مخالفة النصوص الدستورية المطبقة ؛ كإلغاء حق التقاضي الذي كفله الدستور، وأنشأ له السلطة القضائية، وجعلها مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، أما توسيع أو تضييق اختصاصات السلطة القضائية فهو من حق المشرع، يمارسه طبقًا للنصوص الدستورية ؛ لأنه يختص بترتيب الجهات القضائية وتحديد اختصاصاتها، وما يخرجه المشرع من اختصاصات القضاء لا يجوز له أن ينظر فيه .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1609 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 29 من يونيو سنة 1963م، السنة الثانية القضائية، ص1449 .

والمشرع هو الذي أنشأ الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، وحدد مداه، وله أن يعدله بالزيادة أو النقصان، فإذا ضيق هذا الاختصاص القضائي؛ فحظر عليه النظر في بعض المنازعات، أو أضفى صفات قانونية معينة على طبيعة هذه المنازعات أدت كذلك إلى تضييق الاختصاص القضائي بأسلوب غير مباشر فلا، ينطوي هذا على أية مخالفة دستورية [1].



---

(1) انظر : للمؤلف : القضاء الإداري «دراسة مقارنة» – الجزء الأول : مبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص92 – 106 .

المبحث الثاني
أعمال السلطة التشريعية

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الأعمال التشريعية، ومبررات عدم المسئولية عنها، والأعمال البرلمانية، والقرارات الإدارية المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية، والمفسرة والمؤكدة .

المطلب الثاني : أعمال السلطة التنفيذية ذات الصبغة التشريعية .

المطلب الثالث : الفرق بين الأعمال التشريعية والإدارية.



المطلب الأول
الأعمال التشريعية، ومبررات عدم المسئولية عنها والأعمال البرلمانية، والقرارات الإدارية المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية، والمفسرة والمؤكدة

سنبحث هذا المطلب في ثلاثة فروع :

الفرع الأول : الأعمال التشريعية، ومبررات عدم المسئولية عنها .

الفرع الثاني : الأعمال البرلمانية، والقرارات الإدارية المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية .

الفرع الثالث : القرارات الإدارية المفسرة والمؤكدة .

الفرع الأول

الأعمال التشريعية ومبررات عدم المسئولية عنها

أولا – الأعمال التشريعية:

169- تختص السلطة التشريعية أصلاً بسن التشريعات، ووضع القواعد العامة المجردة الملزمة، وتختص السلطة التنفيذية أصلاً بتنفيذ هذه التشريعات، وتصدر لذلك قرارات إدارية . ويجوز أن تخرج كل سلطة من هاتين السلطتين على اختصاصاتها الأصلية بمقتضى نص دستوري، فقد تمارس السلطة التشريعية أعمالاً إدارية، أو أعمالاً تختص بها السلطة التنفيذية .

وتطلق « القوانين » على التشريعات التي تتضمن قواعد عامة مجردة . فإذا لم تتضمن مثل هذه القواعد، وإنما تتعلق بمسائل خاصة، أو حالات محددة أوجب الدستور عرضها على السلطة التشريعية لإقرارها بقانون ؛ لأهميتها الخاصة، أو لتأثيرها على أموال الدولة، أو لمساسها بالمصالح العامة العليا للدولة، فإنها تكون أعمالاً تشريعية – تبعًا للمعيار الشكلي - ؛ لأنها تصدر في صورة قوانين أقرتها السلطة التشريعية، طبقًا للإجراءات التي رسمها الدستور لسنّ القوانين، وتخرج من نطاق الأعمال الإدارية، مع أنها من الناحية الموضوعية أعمال إدارية، مثل : قانون ربط الميزانية، وقانون عقد قرض، وقانون التزام بمرفق عام، وقانون منع احتكار .

170- ولا يجوز للتشريع أن يعدل المراكز القانونية الفردية، إلا إذا نص الدستور على ذلك صراحة في حالات محددة ؛ لأن حرية

الهيئة النيابية في التشريع تعني : حريتها في وضع القواعد العامة المجردة في حدود اختصاصاتها ، فإذا كان مضمون القانون ليس إلا قرارًا فرديًا لبس ثوب القانون من الناحية الشكلية ، فإنه يكون بذلك قانونًا غير دستوري ؛ لمخالفته النصوص التي تحدد اختصاص السلطة التشريعية ، بوضع القواعد العامة المجردة فحسب ، دون القرارات الفردية التي تدخل أصلاً في اختصاص الإدارة[1] .

وجميع أعمال السلطة التشريعية لا يجوز التعقيب عليها ، أو الطعن فيها أمام القضاء الإداري ، لأي سبب من أسباب عدم المشروعية[2] .

---

(1) انظر : الدكتور سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة «القضاء الإداري » : مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، مطبعة أطلس بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1982م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية، ص285 . والقضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري »، الناشر: دار الجامعة الجديدة للنشر، ص261، 262 .

(2) انظر : الدكتور وحيد فكري رأفت : رقابة القضاء الإداري لأعمال الدولة « رقابة التضمين » – المرجع السابق، ص42 وما بعدها . والدكتور السيد محمد مدني : مسئولية الدولة عن أعمالها المشرعة– رسالة دكتوراه، طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1952م، ص11 وما بعدها . والدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري، وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق، ص165 وما بعدها . والدكتور عثمان خليل عثمان : مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة – طبعة القاهرة سنة 1962م، ص84 . والدكتور عدنان العجلاني : الوجيز في الحقوق الإدارية – الجزء الأول – طبعة سنة 1965م، ص372 وما بعدها . والدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الإدارة « الرقابة القضائية » – طبعة القاهرة سنة 1967 – 1968م، ص541 وما بعدها . والدكتور سلميان محمد الطماوي : القضاء الإداري =

ثانيا : مبررات عدم المسئولية عن الأعمال التشريعية:

171- وأسانيد عدم المسئولية عن الأعمال التشريعية تسعة، هي :

السند الأول : مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بعدم خضوع أعمال السلطة التشريعية لرقابة السلطة القضائية .

=الكتاب الثاني : قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام – مطبعة دار الحمامي للطباعة بالقاهرة سنة 1968م، ص22 وما بعدها . والدكتور ماجد الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص389 وما بعدها . والدكتور رمزي طه الشاعر : مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – المرجع السابق، ص12 وما بعدها . والدكتور محسن خليل : القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة – طبعة سنة 1978م، ص625 وما بعدها . والدكتور محمود عاطف البنا : القضاء الإداري – طبعة سنة 1978م، ص100 وما بعدها . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة « الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص247 وما بعدها . والدكتور فؤاد العطار: القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي: قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي» – المرجع السابق، ص571 ومابعدها، والدكتور سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة « القضاء الإداري » : مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص284 وما بعدها . والدكتور أنور أحمد رسلان : مسئولية الدولة غير التعاقدية – مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي – الطبعة الثانية سنة 1982م، ص19 وما بعدها . والدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – الطبعة الثالثة سنة 1984م، المرجع السابق، ص63 وما بعدها .

- André De Laubadère : Traité de Droit Administratif; T . 1, paris, 1973, p . 699 et s .
- Georges Vedel : Droit Adminisitratif; paris; 1973; p . 410 et s .
- Jean Rivero : Droit Administratif; paris; 1975; p . 22 et s .

ورد بعض الباحثين على هذا السند، بأنه غير صحيح ؛ لأنه يعجز عن تفسير خضوع أعمال السلطة التنفيذية للرقابة القضائية، مع أنهما سلطتان منفصلتان كذلك .

السند الثاني : يحتج « Laferrière » وأتباعه بفكرة «سيادة البرلمان » ؛ باعتباره ممثل الأمة مصدر السلطات وصاحبة السلطان، وهذا يقتضي عدم مسئولية السلطة التشريعية عن أعمالها أمام السلطة القضائية .

واعترض بعض الباحثين على هذا السند بأنه لا توجد سيادة للبرلمان ألبتة .

واعترض آخرون عليه بأن سيادة البرلمان لا تعني العصمة من الخطأ والزلل، فهذا أمر غير مقبول .

السند الثالث : لا يجوز أن يطالب الأفراد بتعويض عن أضرار أصابتهم بسبب « القانون » ؛ لأنه تعبير عن إرادة المجموع، وإرادة من أصابتهم الأضرار .

ورأى بعض الباحثين أن هذا السند جدل عقيم لا يقنع في النظام النيابي ؛ لأن كثيرًا من الناخبين لا يشتركون في الانتخابات، فالأعضاء تنتخبهم الأكثرية، وقرارات المجالس النيابية تصدر كذلك بالأغلبية ؛ إذ يتخلف كثير من الأعضاء عن الحضور .

السند الرابع : عندما يمنع الشارع نشاطًا كان موجودًا، فهذا يعني أنه يلغي أمرًا أقل موافقة للقانون من الوضع الجديد، فلا توجد مصلحة مشروعة لشخص في التمسك بالوضع السيء القديم .

ويرى بعض الباحثين أن هذا السند غير صحيح ؛ إذ قد لا يوجد فرق كبير بين التنظيم القديم والتنظيم الجديد، ومع ذلك يوجد محل لطلب التعويض .

السند الخامس : تقضي الدساتير المختلفة بعدم مسئولية أعضاء السلطة التشريعية، ومن ثم فلا يجوز – من باب أولى – أن تسأل السلطة التشريعية كلها عن أعمالها .

ورد بعض الباحثين على هذا السند بأن الدساتير المختلفة هي التي قررت حصانة الأعضاء ؛ لضمان استقلالهم وحمايتهم من تدخل الحكومة، ولكن لا توجد نصوص دستورية تقرر عدم مسئولية السلطة التشريعية عن أعمالها أمام القضاء .

السند السادس : لم تخصص التشريعات الوضعية قضاة يختصون بدعاوى المسئولية عن أعمال السلطة التشريعية ؛ لأن هذه الأعمال لا تتصف بالصفة الإدارية مطلقًا .

السند السابع : عمومية القوانين تجعل أثرها شاملاً، فلا يتحقق لشخص بسببها ضرر خاص يمكن التعويض عنه .

واعترض بعض الباحثين على هذا السند بأن القانون غالبًا ما ينجم عنه ضرر خاص رغم عموميته ؛ كالقانون الذي يحرم عملاً معينًا ؛ مثل : نادي السباق، أو يحرم صناعة معينة ؛ مثل : قوانين الاحتكار .

السند الثامن : لا تجوز نسبة الخطأ إلى الشارع، والخطأ ركن من أركان المسئولية، وترجع استحالة نسبة الخطأ إلى الشارع إلى أنه : هو الذي يملك ضابط الخطأ والصواب قانونًا .

واعترض بعض الباحثين على هذا السند بأن أعضاء السلطة التشريعية قد يخطئون كسائر الناس ؛ بل ويمكن أن تتقرر المسئولية على أساس الخطر في مجال القانون العام، أو تطبيقًا لفكرة التعويض على أساس مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة .

السند التاسع : الاعتبارات العملية تقتضي عدم المسئولية عن الأعمال التشريعية أو البرلمانية، لأنها تعوق التشريع وتعرقل الإصلاح، ولا سيما في الدول التي لم يكتمل نموها، ولا تتحمل ميزانياتها التعويضات عن الأعمال التشريعية الإصلاحية .

ورد بعض الباحثين على هذا السند بأن العدل يقتضي : ألا يتحمل البعض الإصلاحات التي تتم لصالح المجموع من غير تعويض، إذ التعويض وسيلة لتوزيع مغارم الإصلاحات على الكافة، وبه تتحقق المساواة بين الناس أمام التكاليف والأعباء العامة ؛ كيلا يكون الأمر نزعًا للملكية الخاصة للمنفعة العامة دون تعويض .

وقد وجهت انتقادات كثيرة لعدم المسئولية عن الأعمال التشريعية، والأسانيد التي استند إليها، وتبعًا لذلك سعى المشرع والفقه والقضاء إلى التخفيف من غلواء هذا المبدأ، وتقرير مسئولية الدولة عن الأعمال التشريعية أو البرلمانية بأسس متباينة [1] .

---

(1) انظر : الدكتور وحيد فكري رأفت : رقابة القضاء الإداري لأعمال الدولة « رقابة التضمين » – طبعة القاهرة سنة 1942م، المرجع السابق، ص42 – 46 .
والدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة، المرجع السابق، ص63 – 72 .

الفرع الثاني

الأعمال البرلمانية والقرارات

الإدارية المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية

أولا : الأعمال البرلمانية :

172- تخضع الأعمال البرلمانية للرقابة القضائية، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء ؛ لأنها تختلف عن الأعمال التشريعية ذاتها .

ويقصد بالأعمال البرلمانية : جميع التصرفات والأعمال القانونية أو المادية الصادرة من السلطة التشريعية، أو هيئاتها، أو أعضائها، تأدية لوظائفهم، من غير الأعمال أو التصرفات التي تصدر في شكل قانون[1].

فالأعمال البرلمانية تشمل : كل الأعمال التي تتعلق بالنظام الداخلي للسلطة التشريعية، وحقوق أعضائها وواجباتهم ؛ كالقرارات الصادرة بتعيين الموظفين في الهيئة التشريعية وترقيتهم ومنحهم علاوات وحوافز ومكافآت، والقرارات الصادرة بتأديبهم وفصلهم، والأعمال التي تتعلق بالمحافظة على النظام داخل الهيئة النيابية ؛ كإصدار اللائحة

---

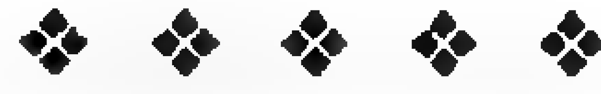
(1) عرف « العميد بول دويز » العمل البرلماني بأنه هو : كل عمل يتم بواسطة السلطة التشريعية، أو هيئاتها، أو أعضائها في ممارسة وظائفهم، وذلك أيًا كان مضمونه القانوني .

والنص الفرنسي :

(Tout acte; quel qu' en soit le contenu Juridique, accompli par le parlement, ses organes, ou ses membres dans l'exercice de leursfonctions, est un acte parlementaire) .

- Paul Duez : La responsabilité de la puissance publique, (en dehors du contrat) paris, 1927, p . 80 .

الداخلية، وتشكيل لجان السلطة التشريعية، وبيان العقوبات التي توقع على أعضائها، والقرارات التي تصدرها السلطة التشريعية ببيان الرقابة على السلطة التنفيذية .



ثانيًا : القرارات المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية :

173- لا تختص محاكم مجلس الدولة الفرنسي بنظر الطعون في القرارات المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية، تأسيسًا على أن المادة التاسعة من القانون الصادر في الرابع والعشرين من مايو سنة اثنتين وسبعين وثمانمائة وألف بإنشاء مجلس الدولة، كانت تشترط لقبول الطعن بإلغاء القرارات الإدارية اجتماع شرطين :

الشرط الأول : أن يكون موضوع الطعن قرارًا إداريًّا .

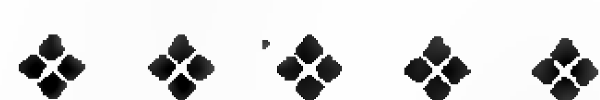
الشرط الثاني : أن يصدر القرار من سلطة إدارية .

وهذا الشرط الثاني لا يتوافر في القرارات المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية ؛ لأنها تصدر من مكتب الهيئة النيابية أو من رئيسها، ولا تصدر من سلطة إدارية .

بيد أن مجلس الدولة الفرنسي غدا يختص بنظر منازعات الموظفين ذات الصبغة الفردية منذ صدور الأمر النظامي الصادر في السابع عشر من نوفمبر سنة ثمان وخمسين وتسعمائة وألف للميلاد .

174- أما محاكم مجلس الدولة المصري فتختص بنظر الطعون بإلغاء القرارات المتعلقة بموظفي السلطة التشريعية، مخالفة ما كان متبعًا سلفًا في فرنسا، فقد خلا قانون مجلس الدولة المصري من

نص يماثل النص الذي كان موجودًا في قانون مجلس الدولة الفرنسي . وما فتئ يختص بنظر طعون جميع الموظفين العموميين، ومنهم موظفو السلطة التشريعية، سواء أكانت الطعون متعلقة بالتعيين، أو الترقية، أم العلاوات، أم غيرها .



الفرع الثالث

القرارات الإدارية المفسرة والقرارات المؤكدة

175- إذا تصرفت الإدارة تصرفات لا تتضمن أثرًا قانونيًّا جديدًا، وإنما رددت حكم التشريعات، وأرشدت إلى المراكز التي تنشأ منها مباشرة، فلا تعد قرارات إدارية .

وقد استقر القضاء الإداري على أن القرارات التفسيرية للقوانين، والتي تصدرها جهة الإدارة بناء على نص تشريعي يخولها سلطة إصدار هذه القرارات، تعد من الأعمال التشريعية، باعتبارها جزءًا مكملاً للقانون محل التفسير، وتبعًا لذلك تأخذ حكمه، وتكتسب حصانته، ضد رقابة القضاء الإداري [1] .

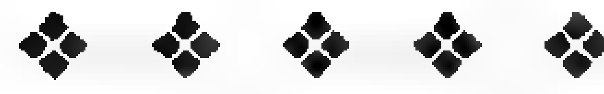
176- ويشترط – لكي تكون للقرار التفسيري طبيعة الأعمال التشريعية – أن يلتزم حدود التفسير، ولا يتجاوزها إلى المساس بالمراكز القانونية، سواء بالإنشاء أم التعديل أم الإلغاء، فإذا تجاوز حدود التفسير تحوّل إلى قرار إداري، وفقد الحصانة المقررة للقرارات التفسيرية، ومن ثم فإنه إذا كان مخالفًا للقانون، فإنه يكون غير مشروع، ويخضع لرقابة القضاء

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 20 من ديسمبر سنة 1954م، «مجموعة السنة التاسعة القضائية، المبدأ رقم 119، ص152 » .

الإداري [1] .

177- أمَّا القرارات المؤكدة لقرارات سابقة إذا تطابقت معها مطابقة تامة في محلها وفي أسبابها ، فلا تعدّ قرارات إدارية كذلك . والقرارات الإدارية المفسرة أو المؤكدة لقرارات سابقة لا تضيف شيئًا جديدًا ، ويحظر الطعن فيها مستقلاً عن الطعن في القرارات الإدارية الأصلية [2] .



المطلب الثاني
أعمال السلطة التنفيذية ذات الصبغة التشريعية

178- تختص السلطة التنفيذية في مختلف النظم الدستورية المعاصرة بإصدار اللوائح .

واللائحة : عمل إداري تشريعي يشبه القانون ؛ لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة ، فهي تشريعات ثانوية [3] . وتختلف اللوائح عن

---

(1) انظر : الدكتور سامي جمال الدين : الرقابة على أعمال الإدارة «القضاء الإداري» : مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري ،= =المرجع السابق، ص285 . والقضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة : « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص261، 262 .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص45 .

(3) انظر : الدكتور محسن خليل : علاقة القانون باللائحة « دراسة مقارنة» – بحث نشر في « مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية » التي تصدرها كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية – السنة الرابعة عشرة «1969م »، العددان الثالث والرابع ص3 وما بعدها .

القرارات الإدارية الفردية ؛ فالقرارات الفردية : تخاطب فردًا معينًا أو أفرادًا محددين . أما اللوائح فهي : قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد . وهذه اللوائح تعتبر قرارات إدارية تبعًا للضابط الشكلي .

179- وتختلف اللائحة عن القانون من حيث الشكل ومن حيث الموضوع :

فأما من حيث الشكل : فإن القوانين تصدر من السلطة التشريعية، واللوائح تصدر من السلطة التنفيذية، أو إحدى الجهات الإدارية التي تتبعها .

وأما من حيث الموضوع : فإن اللائحة تخضع للقانون، ومن ثم فإنها تكون لاحقة له ؛ لأنها توضع عادة لتنفيذه، فيجب ألا تخالف أحكامه، وألا تصدر إلا في الشكل الذي يحدده ؛ إذ هو أقوى منها، ولذا يستطيع إلغاءها أو تعديلها . وإن كانا يشتركان في أنهما يضعان قواعد عامة . إلا أن القانون يضع قواعد تسري على السلطة التنفيذية، وتحكم حقها في إصدار اللوائح، والقانون يقيد السلطة التشريعية التي تضعه، ولكن اللوائح لا تقيد الجهات الإدارية التي تضعها، فتستطيع هذه الجهات أن تعدل اللوائح أو تلغيها .

كما أن اللوائح تخضع للرقابة القضائية، كالقرارات الإدارية وسائر الأعمال الإدارية، فيجوز الطعن فيها بالإلغاء.

أما خضوع القانون للرقابة القضائية فمحل خلاف بين الفقه والقضاء، ولا سيما في الدول التي لم تنص دساتيرها على تنظيم الرقابة على دستورية القوانين .

180- واللوائح أنواع مختلفة، فمنها ما يصدر في الظروف العادية ؛ أي في حالة السلم وفي حالة الأمن وإمكان انعقاد الهيئة النيابية .

ومنها ما يصدر في ظروف استثنائية، كحالة الحرب، أو الخطر الذي يدهم الدولة، أو حالة عدم تيسر انعقاد الهيئة النيابية [1] .

فأما اللوائح التي تصدر في الظروف العادية فثلاثة أنواع :

النوع الأول : اللوائح التنفيذية، وهي اللوائح الخاصة بتنفيذ القوانين [2] .

النوع الثاني : اللوائح التفويضية وهي : القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من الهيئة النيابية، في مسائل تشريعية هي من اختصاص الهيئة النيابية أصلاً ؛ مثل: تعديلِ الرسوم الجمركية، أو اتخاذ إجراءات لتوفير في الميزانية [3] .

---

(1) ويجوز أن ينظم المشرع كل هذه المواضيع بمقتضى قوانين .
- انظر : الدكتور محمود حلمي : نظام الحكم الإسلامي مقارنًا بالنظم المعاصرة
- مطبعة دار الاتحاد العربي للطباعة بالقاهرة، الطبعة الثانية سنة 1973م، الناشر : دار الفكر العربي ص260 .

(2) نصت المادة 144 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 من سبتمبر سنة 1971م على أن : (يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل، أو تعطيل لها، أو إعفاء من تنفيذها .
وله أن يفوض غيره في إصدارها . ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه) .

(3) نصت المادة 108 من دستور جمهورية مصر العربية على أن : (الرئيس الجمهورية – عند الضرورة، وفي الأحوال الاستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه – أن يصدر قرارات لها قوة القانون .=

النوع الثالث : اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها، وهي صنفان :

الصنف الأول : لوائح ترتيب المصالح العامة [1] .

الصنف الثاني : لوائح الضبط الإداري [2] .

وأما اللوائح التي تصدر في الظروف الاستثنائية فنوعان:

النوع الأول : لوائح حالة الطوارئ [3] .

النوع الثاني : لوائح الضرورة، وهي : التي تصدرها السلطة التنفيذية في فترة غياب السلطة التشريعية، بسبب الحل أو الوقف أو فيما بين أدوار الانعقاد، فهي قرارات إدارية لها قوة القانون، ويجوز الطعن

=ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات، والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها، زال ما كان لها من قوة القانون) .

(1) نصت المادة 146 من دستور جمهورية مصر العربية على أن : (يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة) .

(2) نصت المادة 145 من دستور جمهورية مصر العربية على أن : (يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط) .

(3) نصت المادة 148 من دستور جمهورية مصر العربية على أن : (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يومًا التالية، ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له .

وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب) .

فيها بالإلغاء قبل إقرار السلطة التشريعية لها [1] . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أنه: (لا نزاع في جواز المطالبة بإلغاء المراسيم بقوانين الصادرة من السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد ، أو في فترة الحل باعتبارها قرارات إدارية ، أخذًا بالمعيار الشكلي في التفرقة بين القانون والقرارات الإدارية)[2] .

181- وقد اختلفت آراء الفقهاء في طبيعة لوائح الضرورة :

فالرأي السائد في فرنسا : أن لوائح الضرورة بعد أن تقرها السلطة التشريعية وتصدق عليها تتحول إلى قانون، **وقد يكون سبب هذا هو :** أن الدستور الفرنسي لا يعترف بحق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين . ومن ثم فإن تحول اللائحة إلى قانون يؤدي إلى عدم خضوعها للرقابة القضائية .

---

(1) نصت المادة 147 من دستور جمهورية مصر العربية على الآتي : (إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائمًا، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر) .

انظر : للمؤلف : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة – مطبعة السعادة بمصر، الطبعة الأولى سنة 1406هـ = 1986م ص434 – 473 .

(2) حكمها في القضية رقم 1807 للسنة السادسة القضائية، « مجموعة السنة التاسعة ص171 » .

أما في مصر فيرى أكثر الفقهاء : أن هذه اللوائح قبل إقرار السلطة التشريعية تتصف بالطبيعة اللائحية، وتتمتع بقوة القانون، وتكون خلال هذه الفترة قرارات إدارية، تخضع لرقابة الإلغاء أمام القضاء الإداري، ولكنها بعد إقرار السلطة التشريعية تتحول إلى قانون وتصبح في حكمه، وتتمتع بالحصانة التي يتمتع بها القانون ضد الرقابة القضائية، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، فإقرار السلطة التشريعية لهذه اللوائح أمر جوهري ؛ إذ يحوّلها من لوائح إدارية إلى قوانين، ويجعلها تكتسب طبيعة القوانين .

182- وهذا الرأي – في نظرنا ونظر جماعة من الفقهاء – ليس صحيحًا ؛ لأن طبيعة العمل الذي يصدره رئيس الجمهورية لا تتغير بسبب تدخل السلطة التشريعية أو عدم تدخلها، مع أن هذا التدخل إما أن يؤكد قوة القوانين لهذه اللوائح أو يزيلها .

ويجب الاعتراف للعمل القانوني بطبيعة قانونية واحدة ثابتة ومؤكدة . وتبعًا للمعيار الشكلي السائد بشأن تحديد طبيعة الأعمال القانونية التي تصدرها السلطات العامة تكتسب أعمال رئيس السلطة التنفيذية طبيعة الأعمال الإدارية، أما الأعمال التي تصدرها السلطة التشريعية طبقًا للإجراءات الدستورية المقررة لسن القوانين فتكتسب طبيعة الأعمال التشريعية . فإذا تدخلت السلطة التشريعية لإقرار لوائح الضرورة والتصديق عليها، فلا يؤثر هذا التصديق على الطبيعة الإدارية لهذه اللوائح ؛ لأن هذا التصديق لا يكتسب صفة القانون، وإنما هو عمل رقابي، تمارس به السلطة التشريعية رقابتها السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، فلا يكون له تأثير قانوني على طبيعة اللائحة، وتظل لوائح تتمتع بقوة القوانين تبعًا لخصيصتها الاستثنائية، وتخضع للرقابة

القضائية على مشروعيتها ودستوريتها، ولا يؤثر تصديق السلطة التشريعية على خضوعها لهذه الرقابة ؛ إذ لا تملك السلطة التشريعية تصحيح لائحة صدرت غير مشروعة، أو تحصين القرارات الإدارية ضد الرقابة القضائية [1] .

183- وكان يوجد في فرنسا نوع من اللوائح الإدارية التنفيذية يسمى : « لوائح الإدارة العامة »، وهي : التي تصدرها السلطة التنفيذية بناء على دعوة السلطة التشريعية، ويجب على السلطة التنفيذية أن تستشير مجلس الدولة قبل إصدارها، وهو إجراء شكلي لازم، ولا يقبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن بالإلغاء في هذه اللوائح، ولا تخضع لرقابته ؛ لأنها صادرة من السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية، فهي كالقانون، ولذا تتحصن ضد الرقابة القضائية . ولكن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا الاتجاه، واعتبر لوائح الإدارة العامة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

وقد حرمت بعض الدساتير على السلطة التنفيذية أن تصدر اللوائح في كثير من المسائل ؛ كالجنسية، والملكية الخاصة، والاتهام، والعقاب، والقبض على الأشخاص، والحقوق والحريات والواجبات العامة [2] .

---

(1) انظر : الدكتور سامي جمال الدين : القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري » – المرجع السابق ص135 وما بعدها .

(2) من ذلك ما نصت عليه المواد 6، 22، 34، 35، 36، 40، 41، 61 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 من سبتمبر سنة 1971م .

184- واللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية إما أن تنشئ مراكز قانونية جديدة، أو تلغيها أو تعدلها، في الحدود التي رسمتها التشريعات الأعلى، وهي اللوائح التنفيذية، واللوائح المستقلة، واللوائح التفويضية التنظيمية، فهذه اللوائح تضع الأصول والقواعد التنفيذية أو التطبيقية أو التنظيمية.

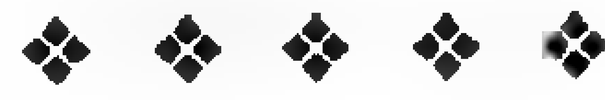
وإما أن تكون مفسرة لنصوص غامضة، ولا تضع أصولاً وقواعد جديدة، ولا تنشئ مراكز قانونية أو تلغيها أو تعدلها، فهي تستند إلى نص موجود، ولكنها تزيل ما به من غموض، وتوضح المقصود منه، مستهدية في ذلك بنية المشرع الحقيقية أو المفترضة حين وضع التشريع، ومستنيرة بالنصوص التشريعية وروحها وأسبابها وأسسها وغاياتها . فهي ليست قرارات إدارية تنظيمية من حيث طبيعتها وآثارها، ولكنها قرارات تشريعية . وتأخذ اللوائح التفسيرية طبيعة القانون المفسر وميزاته، ويضفي القانون عليها حصاناته، وتغدو هي والقانون المفسر وحدة واحدة لا تتجزأ، ولا يختلفان في الحكم القانوني.

واللوائح التفسيرية قد تتحول إلى قرارات إدارية، إذا تجاوزت التفسير ووضعت قاعدة جديدة، فتكون قد أنشأت أو عدلت أو ألغت مركزًا قانونيًّا معينًا وتخالف بذلك القانون، فتمسي معدومة ؛ لأنها صدرت من جهة ليست مختصة، وتخضع في هذا لرقابة القضاء الإداري .

185- واستقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على إخضاع جميع أنواع اللوائح للرقابة القضائية، استنادًا إلى الضابط الشكلي، وهو الذي ينظر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو اللائحة ؛ فإذا صدرت اللائحة من رئيس الدولة، أو صدر القرار الإداري منه، أو من الوزير، أو المحافظ، أو من أية جهة من الجهات الإدارية

التي تحددها التشريعات، جاز الطعن فيها بالإلغاء والتعويض أمام القضاء الإداري، كسائر القرارات الإدارية الأخرى .

ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر لائحة في غير الأحوال التي أباح لها الدستور أو القانون أو العرف الدستوري إصدارها فيها، فإذا أصدرت لائحة في غير هذه الأحوال بطلت ؛ لأنها صدرت من جهة ليست مختصة، كما لو أصدرت لائحة تتعارض مع تشريع أعلى منها، فإنها تكون باطلة ؛ لأنها خالفت تشريعًا أعلى، وصدرت من جهة ليست مختصة [1] .



المطلب الثالث

الفرق بين الأعمال التشريعية والإدارية

186- تضع القوانين المشرعة قواعد عامة مجردة ملزمة، وهي لا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء، ولكنها تخضع لرقابة دستورية القوانين أمام المحكمة الدستورية العليا [2] . ويمكن أن تختص محاكم مجلس الدولة والمحاكم العادية برقابة الامتناع عن تطبيق القانون في حالتي الدفع الفرعي الجدي،

---

(1) انظر : الدكتور محسن خليل : علاقة القانون باللائحة « دراسة مقارنة» – بحث نشر في « مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية » التي تصدرها كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية – السنة الرابعة عشرة «1969م » – العددان الثالث والرابع ص3 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي »، الطبعة الثالثة سنة 1984م – المرجع السابق، ص63 وما بعدها .

والإحالة من محكمة الموضوع من تلقاء نفسها، حتى تفصل المحكمة الدستورية العليا في دستورية القانون، مع الحكم بوقف الدعوى الموضوعية، وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا لتفصل في حدود دستورية القانون. وقد أقر القضاء الإداري كذلك بحقه في وقف تنفيذ القرارات الإداري، الصادرة بتطبيق القانون المطعون فيه. وهذا لا يتعارض مع تحريم المشرع على المحكمة أن تفصل في الدعوى، وأوجب عليها أن تحيل إذا قدرت جدية الدفع [1].

178- وأما القوانين غير المشرعة – التي تعرض على السلطة التشريعية، تبعًا للإجراءات والأوضاع التي رسمها الدستور لسن التشريعات كي توافق عليها، إما لأهميتها الكبرى، وإما لمساسها بالمصلحة العامة، وإما لتأثيرها على أموال الدولة – فهي تعتبر قوانين من الناحية الشكلية، ولكنها من الناحية الموضوعية أعمال إدارية لاتشتمل على قواعد قانونية عامة. ومثالها: قانون ربط الميزانية، وقانون منع الاحتكار، وقانون التزام بمرفق عام، وهذه القوانين مستثناة، تصدرها السلطة التشريعية في حالات خاصة حددها الدستور.

وقد أخذت محاكم مجلس الدولة في هذه القوانين غير المشرعة بالضابط الشكلي، وهذا يستلزم أن تتمتع القوانين غير المشرعة بحصانة القوانين العادية، فلا يجوز الطعن فيها أمام محاكم مجلس الدولة، أو رفع دعاوى بإلغائها، بسبب عيب تجاوز السلطة، أو الانحراف

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 12 من فبراير سنة 1984م.

بها، أو إساءة استعمالها[1] .

ومن ثم فإن القوانين غير المشرعة تخضع للرقابة على دستورية القوانين، ولكنها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء[2] .

188- والضابط الشكلي الذي يعول على صفة من أصدر القرار هو : الذي يبين الأعمال التي تدخل في ولاية دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، ويعتمد عليه في التفرقة بين القرارات الإدارية وبين الأعمال التشريعية والقضائية ؛ إذ يعتبر العمل قرارًا إداريًّا إذا أصدرته سلطة إدارية، ويعتبر العمل تشريعيًّا إذا أصدرته السلطة التشريعية، ولكن يرد بعض الاستثناءات والتفصيلات على هذه القاعدة العامة . وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : مهما قيل في وصف العمل بأنه من الأعمال الإدارية التي تصدرها سلطة التشريع في صورة قانون، فإن هذه المحكمة لا يسعها إلا تغليب المعيار الشكلي، ومقتضاه : أن يكون لقانون ربط الميزانية حصانات القانون العادي، ولا عبرة بعد ذلك بأن يكون هذا القانون غير منطو على قاعدة عامة مجردة . ومن ثم يتعين القضاء بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 27 من أبريل سنة 1953م، « مجموعة السنة السابعة القضائية ص1000 » . وحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 21 من مارس سنة 1965م، « مجموعة السنة العاشرة القضائية ص601 » .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص57، 58 .

بالنظر فيما تضمنه القانون من أحكام [1] .

---

(1) الحكم الصادر في الدعوى رقم 367 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 21 من مارس سنة 1965م .

وهذا الحكم قد جانبه التوفيق فيما انتهى إليه من الحكم بعدم الاختصاص، بينما كان الأمر يتعلق بعدم قبول الدعوى، وذلك لأن عدم قبول الدعوى معناه : عدم توافر الشروط التي يلزم توافرها حتى تسمع الدعوى أمام القضاء، وإلا امتنعت المحكمة عن نظرها دون فحص موضوعها . أما عدم الاختصاص فيقصد به : أن المحكمة ليست لها سلطة الحكم في الخصومة ؛ لأنها لا تدخل في ولايتها من المنازعات التي يجوز لها الفصل فيها، طبقًا لقواعد الاختصاص التي تحدد ولاية المحاكم المختلفة .

انظر : الدكتور أحمد أبو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية – طبعة سنة 1975م، ص119، 279 .

ولم تكن المحكمة العليا التي تختص بنظر دستورية القوانين – طبقًا للقانون المرقوم 81 لسنة 1969م – قد أنشئت وقت صدور هذا الحكم، ولم تكن لأية محكمة ولاية الحكم بعدم دستورية القوانين، ولذا كان من المنطقي أن تحكم المحكمة الإدارية العليا بعدم قبول الدعوى، وليس بعدم الاختصاص بنظرها .

أما بعد إنشاء المحكمة العليا التي كانت تراقب دستورية القوانين، وبعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا التي حلت محلها، وأصبحت تختص بمراقبة هذه الدستورية – طبقًا لقانون إنشائها الرقيم 48 الصادر في سنة 1979م، ونص المادة 192 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 من سبتمبر سنة 1971م – فإن الطعن في أي قانون أمام القضاء الإداري يوجب الحكم بعدم الاختصاص، لدخول دعوى عدم الدستورية في ولاية المحكمة الدستورية العليا .

– انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام »، طبع بمطابع جريدة السفير بالإسكندرية – الطبعة الأولى سنة 1977م، الناشر : دار المطبوعات الجامعية ص237 .

189- وإذا اشتركت جهة الإدارة مع السلطة التشريعية في إصدار قرار معين ؛ كأن تصدره الإدارة بعد أخذ رأي مقرر إحدى اللجان البرلمانية، فإن، هذا القرار لا يعد إداريًا، ولا يجوز الطعن فيه، إلا إذا كانت الإدارة هي صاحبة السلطة النهائية في إصداره، حتى بعد موافقة السلطة التشريعية . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أن : موافقة البرلمان على طلب الجهات الإدارية إلغاء الوظائف واستبدالها لا يغير من طبيعة هذه الأعمال الإدارية، ولا يخرجها من رقابة هذه المحكمة ؛ لأنه لا نزاع في أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الرأي الأعلى في إنشاء الوظائف وإلغائها، وفي أن تستبدل بها غيرها، وفقًا لما تقتضيه المصلحة العامة [1] .

أما إذا كان القانون يوجب موافقة السلطة التشريعية على قرار إداري معين فإن هذا القرار يصير عملاً تشريعيًا بعد الموافقة عليه، ولا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري [2].

---

(1) انظر : مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري – السنة السابعة القضائية، ص566 .

(2) انظر: الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص238، 239 .

المبحث الثالث
الأعمال القضائية

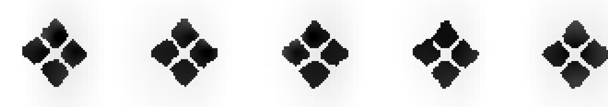
سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب :

المطلب الأول : أعمال القضاة، ومبررات عدم المسئولية عنها .

المطلب الثاني : أعمال النيابة العامة .

المطلب الثالث : أعمال أعضاء الضبط القضائي .

المطلب الرابع : الفرق بين أعمال الضبط القضائي وأعمال الضبط الإداري .



المطلب الأول
أعمال القضاة، ومبررات عدم المسئولية عنها

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : أعمال القضاة .

الفرع الثاني : مبررات عم المسئولية عن الأعمال القضائية .



الفرع الأول
أعمال القضاة

190- لا يجوز الطعن بالإلغاء في الأحكام القضائية أمام مجلس الدولة، ولا يجوز طلب التعويض عن الأضرار التي تنشأ عنها، سواء أصدرت هذه الأحكام من المحاكم العادية، أم من

المحاكم الاستثنائية ؛ كالمحاكم العسكرية ؛ لأن التشريعات بينت طرق الطعن في الأحكام القضائية ومواعيدها إلى الجهات القضائية الأعلى، أما القضاء الإداري فيختص بدعوى القرار الإداري النهائي .

ولا يؤثر في ذلك : أن بعض الأحكام القضائية لا تكون نافذة إلا بعد تصديق جهة إدارية عليها ؛ لأن هذا التصديق يعتبر من الإجراءات المكملة لعملية تنفيذها، وتعد بذلك ملحقة بالأعمال القضائية، وتتمتع بما لها من حصانة، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ويكون قرار التصديق على الأعمال القضائية الذي يصدره الوزير أو الرئيس الإداري قرارًا قضائيًا .

وتلحق إجراءات تنفيذ الأحكام بالأعمال القضائية ؛ كالقرارات التي تصدر من المرافق الخاصة بالسجون، والقرارات المتعلقة بالغرامة والمصادرة، والقرارات المتصلة بتحديد الأماكن التي تحظر الإقامة فيها، وقرارات رئيس الدولة الخاصة بمنح أو رفض العفو عن العقوبة أو تخفيفها .

وتعد جميع الإجراءات القضائية التي تسبق صدور الأحكام القضائية أعمالاً قضائية، ولو صدرت من هيئة ذات صفة تنفيذية ؛ كأعمال أعضاء النيابة العامة، وأعمال أعضاء الضبط القضائي [1] .

---

(1) انظر في ضوابط تمييز الأعمال القضائية عن الأعمال الإدارية : الدكتور القطب محمد طبلية : العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر – رسالة مقدمة إلى جامعة القاهرة للحصول على درجة الدكتوراه سنة 1965م، الناشر : دار الفكر العربي ص24 وما بعدها . والمستشار عادل يونس: رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات=

191- ويباشر القضاة اختصاصات إدارية مع الاختصاصات القضائية، كإصدار الأوامر على عرائض، وهي تعتبر قرارات إدارية ؛ لأنها تستند إلى سلطة القاضي الولائية ؛ إذ الخصومة لم تكن قد نشأت بعد، والأعمال الولائية تتصل بدور الإرادة الخاصة، وتتوقف قدرتها على إحداث آثار قانونية على تدخل القاضي في البداية لاعتبارات خاصة تتعلق بتوفير ضمانة لحماية بعض المصالح الخاصة، بسبب عجز الإرادة ذاتها، أو بسبب أهمية هذه المصالح .

وحينما يقدم صاحب الشأن إلى المحكمة تظلمًا في الأمر على عريضة، فإن الخصومة تنعقد بين الطرفين ؛ لأن الأمر يقتضي تكليف الخصم بالحضور، والفصل في هذه الخصومة بحكم قضائي . بيد أن أحكام القضاء الإداري التي أجازت الطعن أمامه في الأوامر على عرائض قليلة جدًّا، وأكثرية الأحكام لا تجيز الطعن أمامه فيها .

والأولى أن يكون الطعن في الأوامر على عرائض أمام الجهة التي أصدرته، ولو اعتبرت قرارات إدارية ؛ لثلاثة أسباب :

السبب الأول : للمحافظة على استقلال كل من جهة القضاء العادي وجهة القضاء الإداري .

السبب الثاني : لاختلاف النظام القانوني للأعمال الولائية، عن النظام القانوني الذي تخضع له القرارات الإدارية.

=التحقيق والاتهام « دراسة نظرية وعملية مقارنة للعمل القضائي » – بحث نشر في مجلة مجلس الدولة، عدد يناير سنة 1956م، ص123 وما بعدها. والدكتور وجدي راغب : النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات – رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس – طبعة القاهرة سنة 1974م، ص16 وما بعدها .

السبب الثالث : لأن الاتجاه الجديد يميل إلى اعتبار الأعمال الولائية نوعًا من الأعمال القضائية [1] .

192- وكان القضاء الإداري يجيز الطعن أمامه في القرارات المتعلقة بوظيفة أعضاء القضاء وأعضاء النيابة ؛ لأنه يعتبرها من قبيل القرارات الإدارية الصادرة في شأن موظفين عموميين، ولكن الشارع حظر على القضاء الإداري النظر في هذه الطعون، واستثناها من رقابته بنص صريح، مع أنها تظل قرارات إدارية صادرة في شأن موظفين عموميين، ولا تتحول إلى أعمال قضائية [2] .



الفرع الثاني

مبررات عدم المسئولية عن الأعمال القضائية

193- وأسانيد عدم المسئولية عن الأعمال القضائية أربعة، هي :

السند الأول : تتمتع السلطة القضائية بالسيادة، وأحكامها لها حجية تدل على أنها عنوان للعدل، ويفترض فيها بصفة نهائية أنها صحيحة، وهذا كله يتنافى مع جواز الطعن في الأحكام، حتى لو كان المقصود من الطعن : التعويض عن الأضرار التي نجمت عن الأحكام وليس إلغاءها. وقد تقررت حجية الشيء المقضي به، للمصلحة الجماعية

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص82، 83 .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – المرجع السابق ص114، 115 .

والمنفعة العامة، وهي استقرار الأحكام القضائية، وقد قرر « العميد ديجي » أن حجية الشيء المقضي به وعدم مسئولية الدولة عن الأعمال القضائية فكرتان مرتبطتان.

ورد بعض الباحثين على هذا التبرير من وجهين :

الوجه الأول : إن السيادة لا تعني : العصمة من الخطأ مطلقًا.

الوجه الثاني : إن حجية الشيء المقضي به تتمتع بها الأحكام القضائية وحدها، وبعض الأعمال القضائية الأخرى؛ مثل : قرار الإحالة، وقرار الحفظ، ولا تتمتع بها كل أعمال السلطة القضائية، فلا تشمل الأعمال التي لا حجية لها، مثل: أوامر القبض، والتقديم للمحاكمة، والحبس الاحتياطي. فهذه الأعمال قد اختلف العلماء فيها ؛ فيرى بعضهم أنها تخضع للمسئولية، ويرى آخرون أنها تتمتع بالحصانة كالأحكام، مع عدم حجيتها ؛ لأنها لازمة لاكتشاف الحقيقة، ولأن براءة من تتخذ هذه الإجراءات ضدهم لا تدل على سوء العمل في السلطة القضائية، فقد يكون سبب البراءة هو الشك وعدم كفاية الأدلة، أو وجود أدلة جديدة على البراءة لم تكن معروفة، ولا يوجد خطأ يبرر التعويض.

وقد رأى بعض الفقهاء أن مسئولية الدولة عن الأعمال القضائية لا تتعارض مع حجية الأحكام، لعدم توافر شروط هذه الحجية، وهي : وحدة الموضوع، ووحدة الأشخاص، ووحدة السبب. كما أنه لا يقبل التمسك بهذه الحجية إذا ظهر خطأ الأحكام [1].

---

(1) انظر : الدكتور محمود محمود مصطفى : مسئولية الدولة عن عمل السلطة القضائية – رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه سنة 1938م، ص34– 36.

السند الثاني : استقلال أعضاء السلطة القضائية عن الحكومة يمنع من مسئولية هذه السلطة عن أعمالهم مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه .

ويرد بعض الباحثين هذا السند من وجهين :

الوجه الأول : إن المسئولية عن الأعمال القضائية لاتوجه إلى السلطة التنفيذية والحكومة، وإنما توجه إلى الدولة التي تتفرع عنها السلطة القضائية .

الوجه الثاني : إن الاستقلال لا يشمل جميع القضاة، ولا يمتد إلى أعضاء النيابة العامة، وأعضاء الضبط القضائي، وهم يتمتعون بالحصانة، ولا تخضع أعمالهم لرقابة الإلغاء .

السند الثالث : تقرير المسئولية عن الأعمال القضائية يؤدي إلى عرقلة أعمال أعضائها .

ويرد بعض الباحثين بأن : هذا القول يصح في حالة المسئولية الشخصية لأعضاء القضاء، ولا يصح في حالة مسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية .

كما أن هذه الاعتبارات تنطبق على سائر الموظفين، ولا تقتصر على أعضاء السلطة القضائية .

السند الرابع : تستقل محاكم القضاء الإداري عن محاكم القضاء العادي، وهذا الاستقلال يقتضي عدم اختصاص القضاء الإداري الفرنسي بنظر دعاوى المسئولية التي ترفع على أعضاء المحاكم القضائية . وصارت محاكم القضاء العادي هي المختصة بنظر دعاوى مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة العامة، وفق قواعد خاصة .

ولهذا كان مجلس الدولة الفرنسي يقضي بعدم الاختصاص في دعاوى المسئولية عن الأحكام القضائية، وأيدت محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية هذا الاتجاه .

ويرد بعض الباحثين على هذا السند بأن المقصود هو : مسئولية الدولة عن الأحكام القضائية، وهي مسئولية إدارة، تختص بها محاكم القضاء الإداري في فرنسا، وليس المقصود المسئولية الشخصية لأعضاء السلطة القضائية [1] .

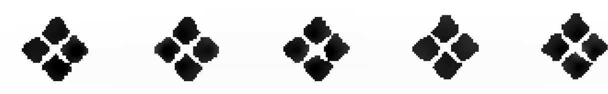
194- ويرى بعض الباحثين أن الحجج التي تبرر عدم مسئولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية ليست كافية لإبعاد هذه الأعمال عن نطاق المسئولية . أما المبرر الحقيقي لعدم المسئولية فيرجع إلى حداثة تقرير مسئولية الدولة، وهو سبب تاريخي خالص، فقد أتى على الدولة حين من الدهر لم تسأل عن أعمالها، ثم بدأت تتقرر هذه المسئولية تدريجيًا على كثير من أعمال الدولة، ولكنها لم تتقرر عليها كلها، ومنها : الأعمال القضائية، فإنها ما زالت تخرج عن نطاق المسئولية .

ويدل على أن السبب في عدم هذه المسئولية يرجع إلى مبررات تاريخية : أن المشرع في فرنسا وفي مصر قررا مسئولية الدولة عن الأعمال

---

(1) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة – المرجع السابق ص73 – 75 . والدكتور رمزي طه الشاعر : مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الأولى سنة 1980م، ص104 – 125 . والدكتور أنور أحمد رسلان : مسئولية الدولة غير التعاقدية – مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، الطبعة الثانية سنة 1982م، الناشر: دار النهضة العربية ص90 – 98 .

القضائية في كثير من الحالات، بل إن المشرع الفرنسي قرر حديثًا : أن القاعدة العامة الأصلية هي المسئولية عن هذه الأعمال [1] .



المطلب الثاني
أعمال النيابة العامة

195- استقر القضاء المصري العادي والإداري على تقسيم أعمال النيابة العامة إلى قسمين :

القسم الأول : يعد أعمالاً قضائية تخرج عن ولاية القضاء الإداري ؛ لأنها تعد أمينة على الدعوى العمومية ، مثل : قرار القبض والتفتيش، وقرار الحبس الاحتياطي، وقرار مصادرة المضبوطات، وقرار حفظ التحقيق، وقرار الإحالة إلى المحاكمة .

فالنيابة العامة جهة من جهات السلطة القضائية، منح المشرع أعضاءها سلطة التحقيق، وتحريك الدعوى الجنائية، ومباشرة الدعوى العمومية . فأعمالها تعد أعمالاً قضائية لاتخضع لولاية القضاء الإداري، وتستوي أعمال النيابة العامة أمام المحاكم العادية، وأعمالها أمام المحاكم الاستثنائية.

وتطبق على هذا القسم قواعد المسئولية عن الأعمال القضائية، فلا تسأل النيابة العامة عن هذه الأعمال .

---

(1) انظر : الدكتور رمزي طه الشاعر : المسئولية عن أعمال السلطة القضائية – مطبعة جامعة عين شمس – الطبعة الأولى سنة 1978م، ص143، 144 . ومسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – المرجع السابق ص126 .

القسم الثاني : يعد قرارات إدارية، وهي أعمال النيابة العامة خارج الوظيفة القضائية [1] ؛ مثل : قرار النيابة العامة في حدود اختصاصاتها الإدارية، التي تصدر في تأديب جماعة من الموظفين الذين يخضعون لها، والقرارات التي تصدرها النيابة العامة في الإشراف على السجون، أو الإشراف على تحصيل وحفظ وصرف الغرامات والرسوم القضائية والودائع والأمانات، ورعاية مصالح فاقدي الأهلية والغائبين والتحفظ على أموالهم، والقرارات التي تصدرها في الإشراف على إدارتها [2] .

وقد قررت محكمة النقض المصرية أن، الأمر بمنع التعرض الذي تصدره النيابة العامة بعد حفظ الشكوى لا يعدو أن يكون إجراء، تصدره النيابة في غير خصومة جنائية، ولا يقصد به سوى معاونة رجال الضبطية الإدارية على حفظ الأمن، مما يخرج بطبيعته عن الوظيفة القضائية للنيابة العامة .

196- وقد فرق القضاء الإداري المصري بين الأعمال القضائية التي تصدر من النيابة العامة بصفتها القضائية، وبين غيرها من التصرفات التي تصدر منها بصفتها الإدارية، ولذلك تعد قرارات إدارية، ويختص القضاء الإداري ببحث مشروعيتها، إذا توافرت لها أركان القرارات الإدارية النهائية . فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن : النيابة العامة شعبة أصلية من شعب السلطة التنفيذية، تجمع بين طرف من السلطة القضائية

---

(1) انظر : الدكتور سامي جمال الدين : القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري » – المرجع السابق ص264، 265

(2) انظر : الدكتور أحمد فتحي سرور : المركز القانوني للنيابة العامة – بحث نشر في مجلة القضاء – عدد يوليو سنة 1968م، ص127 .

وأخـرى مـن السـلطة الإداريـة . وأن تصـرفات النيابـة العامـة بصفتها أمينة على الدعوى العمومية تعد من الأعمـال القضـائية الـتي تخـرج عـن دائـرة رقابة المشـروعية، الـتي يخـتص مجلـس الدولـة بهيئـة قضـاء إداري بمباشـرتها علـى القـرارات الإداريـة . وأما التصرفات الأخرى التي تباشرها النيابة العامة خارج نطـاق هذه الأعمال القضائية، فتخضع لرقابة المشروعية التي للقضاء الإداري، متـى تـوافرت لهـا مقومـات القـرار الإداري بـالمعنى الاصطلاحي، والقرار الذي تصدره النيابـة العامـة في منازعـات الحيـازة – حيـث لا يرقـى الأمـر إلى حـد الجريمـة – يعـد قـرارًا إداريًا بالمفهوم الاصطلاحي . ويختص مجلس الدولة بالفصل في طلب إلغائه [1] .

وقرار النيابة العامـة بتمكين إنسـان مـن محـل متنـازع علـى حيازتـه ومنع التعرض له، مجرد إجراء صدر في غير خصومة جنائية، يسـتهدف معاونـة رجـال الضـبطية الإداريـة علـى حفـظ الأمـن وتـوفير الهـدوء والسكينة، في حدود الاختصاص المحلي، إلى أن ينتهي النـزاع علـى هـذه الحيازة وفاءًا أو قضاءًا . وليس لهذا الإجـراء أي أثـر قـانوني قبل أطـراف النـزاع، وأن عـدم اعتبـار تصـرف النيابـة قـرارًا قضـائيًا، لـيس مـؤداه - بحكم اللزوم - أن يكون قرارًا إداريًا [2] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 87 للسنة الثالثة والعشـرين القضائية، بجلسة 10 من يونيو سنة 1978م .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضـية رقـم 919 للسـنة الخامسـة والعشرين القضائية، « مجموعة السنة السادسة والعشرين القضائية ص58 » .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن : قرارات وتصرفات النيابة العامة في حدود وظيفتها الإدارية في منازعات مواد الحيازة، تخضع في هذا المجال لرقابة المشروعية، التي للقضاء الإداري على القرارات الإدارية، متى توافرت لها مقومات القرار الإداري، ولا يقدح في ذلك: كون هذا القرار قصد به معاونة سلطات الضبطية الإدارية في ممارسة اختصاصها المتعلق بمنع الجرائم قبل وقوعها ؛ إذ إن توافر هذا القصد أو عدم توافره أمر يتعلق بركن الغاية في قرار النيابة العامة، الذي اكتملت له مقومات القرار الإداري النهائي . ويختص مجلس الدولة بالفصل في طلب إلغائه (1) .

وقرار النيابة العامة بوضع إنسان على قوائم الممنوعين من السفر، بعد إحالة الأمر إلى المحكمة الجنائية المختصة، وبعد أن زالت سلطتها في اتخاذ إجراءات التحفظ بانتهاء مرحلة التحقيق، لا يعتبر من الأعمال القضائية، كما أنه لايستكمل مقومات القرار الإداري النهائي ؛ إذ إنه لا يترتب عليه أثر قانوني بمجرد صدوره، بل هو لا يعدو أن يكون طلبًا إلى مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية لإدراج اسمه في قوائم الممنوعين من السفر، وهو بهذه المثابة يكوّن ركن السبب في القرار المطعون فيه(2) .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر في القضية رقم 602 للسنة الثامنة عشرة القضائية، بجلسة 24 من ديسمبر سنة 1977م، «مجموعة السنة الثانية والعشرين» .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 645 للسنة الثامنة عشرة القضائية، بجلسة 24 من ديسمبر سنة 1977م .

وهذا القسم تطبق عليه القواعد العامة في المسئولية عن الأعمال الإدارية، فتخضع فيه النيابة العامة لرقابة الإلغاء[1].



المطلب الثالث

أعمال أعضاء الضبط القضائي

197- يعتبر القضاء الإداري المصري الأوامر والإجراءات التي يصدرها مأمورو الضبط القضائي، في حدود الاختصاص القضائي الذي أسنده القانون إليهم أعمالاً قضائية، مثل : الأعمال المتصلة بكشف الجرائم، وجمع الاستدلالات التي توصل إلى التحقيق في الدعوى .

وأعضاء مأموري الضبط القضائي يمارسون أعمالهم تمهيدًا لعرضها على النيابة العامة، وتحت إشرافها وإدارتها.

فلا يجوز الطعن بالإلغاء في هذه القرارات القضائية التي تصدر من أعضاء الإدارة الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية، ولا يجوز طلب التعويض عن الأضرار الناشئة عنها ؛ لأنها ليست قرارات إدارية، وإنما هي قرارات قضائية ؛ مثل : قرار إلغاء القبض على المتهم، أو ضبط جسم الجريمة .

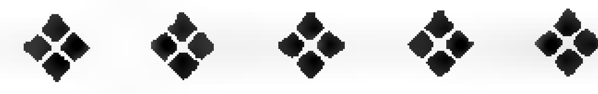
198- وقد يجمع الموظفون العموميون بين صفتين ؛ كأعضاء الشرطة، فإنهم يمارسون أعمالاً بصفتهم من أعضاء الضبطية القضائية، مثل : ضبط أعداد جريدة أذاعت بيانات عن جريمة

---

(1) انظر : الدكتور رمزي طه الشاعر : المسئولية عن أعمال السلطة القضائية – المرجع السابق، ص96 – 104 .

يجري تحقيقها، ومنعت النيابة العامة إذاعة هذه البيانات، وضبط موظفي الجمارك بضائع مهربة، وإجراءات الضبط والتفتيش التي يتولاها موظفون منحوا صفة الضبطية القضائية في تطبيق بعض القوانين ؛ كقانون قمع الغش والتدليس، والقانون المنظم للاتجار في الأدوية .

وإلى جانب هذه الأعمال فإن أعضاء الشرطة يمارسون أعمالاً بصفتهم من أعضاء الضبطية الإدارية ؛ كإجراءات المحافظة على النظام العام والأمن العام، ومنع وقوع الجرائم، وحماية الأرواح والأموال، وتنفيذ التكاليف التي تفرضها التشريعات، وتخضع هذه الأعمال لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضًا (1) .



المطلب الرابع
الفرق بين أعمال الضبط القضائي وأعمال الضبط الإداري

199- وتجب التفرقة بين أعمال الضبط القضائي وأعمال الضبط الإداري التي يمارسها أعضاء الشرطة، للحفاظ على النظام العام والأمن العام، فهي أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء . وقد قررت محكمة القضاء الإداري أن : الأعمال التي يؤديها رجال البوليس إما أن تقع منهم بصفتهم من رجال الضبطية الإدارية ؛ مثل : إجراءات المحافظة على

(1) انظر : الدكتور رمزي طه الشاعر : المسئولية عن أعمال السلطة القضائية – المرجع السابق ص108 وما بعدها .

النظام العام، والأمن العام، ومنع وقوع الجرائم، وحماية الأرواح والأموال، وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح من تكاليف .

وإما أن تقع منهم بصفتهم من رجال الضبطية القضائية، فتعتبر أعمالهم أعمالاً قضائية، وهي التي تتصل بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق في الدعوى، كما أنهم في قيامهم بهذه الأعمال إنما يقومون بها لحساب النيابة العمومية وتحت إدارتها .

وأعمالهم في الحالة الأولى تخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري، من حيث طلب الإلغاء أو التعويض . أما أعمالهم في الحالة الثانية فإنها تخرج من ولاية محكمة القضاء الإداري إلغاءً أو تعويضًا [1] .

200- والقرارات التي تصدرها الحكومة بمقتضى وظيفتها القضائية بناء على قاعدة قانونية، وتفصل بها في خصومة قضائية نشأت بين خصمين، وتتعلق بمركز قانوني عام أو خاص، قرارات قضائية، تبين أن الحق لأحد الخصمين وليس للآخر . وهذه القرارات لا تنشئ مراكز قانونية، وإنما تكون لها قوة الحقيقة القانونية، ولا يؤثر في ذلك كيفية تشكيل الجهة التي أصدرت هذه القرارات القضائية، فقد تشكل جهة قضائية استثنائية من عناصر غير قضائية، ويسند إليها الفصل في خصومات معينة، فيكون تشكيلها صحيحًا .

وإذا أصبح الحكم القضائي أو القرار القضائي نهائيًا، حاز قوة الشيء المحكوم فيه، ويكون عنوان الحقيقة فيما حكم به . ولا يؤثر في اعتبار القرارات القضائية كذلك : اشتراط التصديق عليها من جهة أعلى ؛ لأن التشريعات المنظمة للقضاء لا تمنع تقرير التصديق على

(1) انظر : حكمها الصادر في القضية رقم 469 للسنة الخامسة القضائية .

الأحكام من سلطة أعلى قبل نفاذها، فنفاذ الحكم من غير تصديق الجهة الأعلى ليس شرطًا مميزًا للأحكام القضائية .

201- ولا يوجد ضابط معين تتميز به القرارات القضائية عن القرارات الإدارية، ولذلك اختلف الفقهاء والباحثون على ثلاثة آراء :

الرأي الأول : أخذ أصحابه بالضابط الشكلي الذي ينظر إلى الجهة التي منحها التشريع الولاية القضائية، فإذا كانت جهة قضائية فقرارها يكون قضائيًا، وإذا كانت جهة إدارية فقرارها يكون إداريًا .

الرأي الثاني : أخذ أصحابه بالضابط الموضوعي الذي ينظر إلى موضوع القرار، فإذا صدر القرار في خصومة بين طرفين مظهرًا حكم التشريعات فيها كان قرارًا قضائيًا، وإذا صدر في غير خصومة بين طرفين كان قرارًا إداريًا .

الرأي الثالث : يجمع أصحابه بين الضابط الشكلي والضابط الموضوعي، ويراعي نية المشرع، ويستدل عليها بالظروف والملابسات التي صاحبت صدور التشريع .

وقد أخذ القضاء الفرنسي بهذا الرأي، وتبعه القضاء المصري [1] .

ومن ثم فإن القرار القضائي يجب أن يتوافر فيه شرطان:

الشرط الأول : أن يصدر من جهة تستمد ولايتها القضائية من تشريع يحدد اختصاصها، ويبين إجراءاتها، ويوضح أن الأحكام التي تصدرها نهائية، أو تقبل الطعن، ويبين الجهة التي يقدم الطعن أمامها .

---

(1) انظر : الدكتور محمود سعد الدين الشريف : النظرية العامة للضبط الإداري – بحث نشر في مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة ص112 وما بعدها .

الشرط الثاني : أن يحسم هذا القرار منازعة أو خصومة بين طرفين، ويبين القواعد القانونية التي تتطبق عليها، ووجه الفصل فيها .

ولا ينظر القضاء الإداري في إشكالات التنفيذ المتعلقة بهذه القرارات، وإنما ترفع هذه الإشكالات إلى الجهة التي تصدر القرارات .

202- وقد تسند ولاية القضاء إلى غير القضاة، لأسباب عاجلة تقتضيها الضرورة وتتعلق بالمصلحة العامة وأعمال السيادة، فلا يقتصر إضفاء ولاية القضاء على القضاة أو رجال القانون . ولكن يشترط أن يكون هذا في حدود معينة، وبهدف محدد، وأن تتعين الخصومات التي تفصل فيها هذه المحاكم . وأن تتوافر جميع الضمانات الأساسية التي تكفل حق التقاضي، وترعى حقوق الأفراد، وتحقق العدل .

203- ويجب أن يصدر القرار القضائي من الجهة القضائية في حدود ولايتها القضائية، حتى يخرج عن رقابة القضاء الإداري، ولا يجوز طلب إلغائه أو التعويض عنه . فإذا خرج عن نطاق الولاية القضائية للجهة القضائية خضع لرقابة القضاء الإداري . ولذا لو دلت الظروف على أن وكيل النيابة لم يصدر أمره بالقبض على كاتب النيابة، في حدود اختصاصه الإداري، بقصد التفتيش على أعمال الموظف، فلم ينسب إليه أي اتهام في إحدى الجرائم التي جرمها قانون العقوبات، فإن أمر وكيل النيابة يكون قرارًا إداريًا يخضع لرقابة القضاء الإداري، ويجوز طلب إلغائه أو التعويض عن الأضرار التي تنجم عنه .

المبحث الرابع
قرارات أشخاص القانون الخاص ، والأعمال الإدارية الخاصة، والأعمال المادية والإجراءات الداخلية والتنفيذية، والعقود الإدارية

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : قرارات أشخاص القانون الخاص، والأعمال الإدارية الخاصة، والأعمال المادية .

المطلب الثاني : الإجراءات الإدارية الداخلية والتنفيذية.

المطلب الثالث : العقود الإدارية .



المطلب الأول
قرارات أشخاص القانون الخاص والأعمال الإدارية الخاصة، والأعمال المادية

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : قرارات أشخاص القانون الخاص، والأعمال الإدارية الخاصة .

الفرع الثاني : الأعمال الإدارية المادية .

الفرع الأول

قرارات أشخاص القانون الخاص
والأعمال الإدارية الخاصة

204- لا يجوز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في القرارات التي يصدرها أحد أشخاص القانون الخاص، ولو كان يؤدي خدمة عامة، أو يسهم في إدارة مرفق عام، ولو كان مؤسسة ذات نفع عام، أو كان مشروعًا عامًا ؛ مثل: شركات الالتزام أو الامتياز، وشركات القطاع الخاص التي تقوم بأعمال إنتاجية تنفع الصناعة في الدولة ؛ لأن القرارات التي تصدرها السلطات المختصة في هذه الشركات ليست قرارات إدارية [1] .

205- ولا تقبل دعوى الإلغاء عن الأعمال المدنية، أو التصرفات الخاصة التي تمارسها الإدارة . فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بأن : إجراءات الحجز الإداري لاتعد من قبيل القرارات الإدارية، وإنما هي مجرد طرق تنفيذية لتحصيل مطلوبات الحكومة، استبدلها الشارع بالإجراءات القضائية المعتادة، مستهدفًا التبسيط والسرعة في التنفيذ . ولذا فإن المنازعة في صحة إجراءات الحجز، وما لأصحاب الشأن من حقوق في صحة سند الملكية أو غير ذلك، هي منازعة مدنية تخرج عن اختصاص القضاء الإداري [2].

---

(1) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة، المرجع السابق ص220 .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثاني من فبراير سنة 1957م، « مجموعة السنة الثانية القضائية – المبدأ رقم 51، ص148» . وحكمها الصادر في30 من مايو سنة1970م، «مجموعة السنة الخامسة عشرة القضائية ص380».

206- ونتفق – مع بعض الباحثين – في انتقادهم هذا المنهج ؛ لأن الحجز الإداري يكون عقب منازعة في المحجوز به ؛ كالضرائب أو الرسوم، ومن ثم فإن القضاء الإداري يكون هو المختص، ما عدا الأحوال التي تنحصر فيها المنازعات في إجراءات الحجز والبيع، دون وعاء الضريبة [1] .

وحكمت محكمة القضاء الإداري بأن : القرار الصادر بعدم صرف ريع الوقف إلى أحد المستحقين، حتى يفصل نهائيًا في النزاع القائم بينه وبين آخر في استحقاق الريع، لا يعد قرارًا إداريًا ؛ لأنه صدر من وزارة الأوقاف باعتبارها ناظرة على الوقف المتنازع على ريعه، واستنادًا إلى حجة الوقف وشروطها، وهذا القرار لم يصدر من الوزارة باعتبارها صاحبة سلطة عامة مستمدة من التشريعات، وإنما هو إجراء تحفظي تقتضيه واجبات ناظر الوقف، من حيث المحافظة على أموال الوقف، وعدم صرفها لغير مستحقيها، ولذا يكون هذا الإجراء خارجًا عن اختصاص القضاء الإداري [2] .

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن : صدور قرار الوزير بنقل أحد العاملين بشركة قطاع عام، لا يتوافر له مقومات القرار الإداري ؛ لصدوره من الوزير بوصفه رب عمل، منوط به – بحكم القانون – مباشرة بعض الاختصاصات المتعلقة بالعاملين في شركات القطاع العام،

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص305 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 24 من أبريل سنة 1956م، «مجموعة السنة العاشرة القضائية، المبدأ رقم 319، ص308 » .

وليس بوصفه سلطة عامة [1] .



الفرع الثاني

الأعمال الإدارية المادية

207- الأعمال الإدارية المادية هي : الأعمال التي تصدرها الإدارة، سواء أكانت تقصد إتيانها، كقيادة سيارة بسرعة، أو على يسار الطريق، من غير أن يقترن هذا بقصد إحداث آثار قانونية مباشرة، أم كانت لا تقصد إتيانها، ولا تستهدف الإدارة من ذلك ترتيب آثار قانونية مباشرة .

208- ولا تخضع الأعمال الإدارية المادية التي تستند إلى قرار إداري سابق لولاية قضاء الإلغاء ؛ لأن هذه الأعمال ليست قرارات إدارية، أما إذا ارتبطت الأعمال المادية بقرار إداري سابق ارتباطًا وثيقًا وكانت تنفيذا له، فإن كيانها القانوني يكون مستمدًّا من هذا القرار، ولو كان القرار ضمنيًّا، فلا يجوز النظر في هذه الأعمال المادية مستقلة عن القرار الذي وقعت تنفيذًا له .

وتخرج هذه الأعمال الإدارية المادية من حدود دعوى الإلغاء، ولكنها قد تدخل في حدود القضاء الكامل إن كان له وجه، فلا تعد عملية قيد المواليد والوفيات في الدفاتر المعدة لذلك، أو قيد المحررات

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 27 من يناير سنة 1979م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما «1965 – 1980»» – طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 1982م، ج1 « حرف أ – خ » ص75».

بسجلات الشهر العقاري وفقًا لتاريخ وساعة تقديمها قرارات إدارية . قضت محكمة القضاء الإداري بأن : عملية نقل التكليف تعتبر عملاً ماديًّا ولا تعد قرارًا إداريًا، بقصد تنظيم جباية الضريبة وتحصيلها، فمحله نتيجة واقعية مادية، وليس مركزًا قانونيًّا ؛ لأن عملية نقل التكليف في الواقع إن هي إلا رصد للمكلفين قانونًا بأداء ضريبة الأطيان أو العقارات المبنية، مع بيان مفصل لهذه الأطيان أو العقارات، ويكون الرصد عادة على أساس حقيقة الملكية طبقًا للعقود المسجلة، وغير ذلك من أسباب كسب الملكية . ومن ثم فإن هذه العملية في ذاتها لا تنشئ أي مركز قانوني في حق ذوي الشأن، فلا أثر لها في كسب الملكية أو نقلها، وإنما مرد ذلك إلى : الآثار القانونية التي يترتب عليها هذا الأثر . كما لا ينشئ التكليف المركز القانوني للالتزام بأداء الضريبة، بل إن هذا المركز أنشأه قانون الضريبة ذاته[1] .

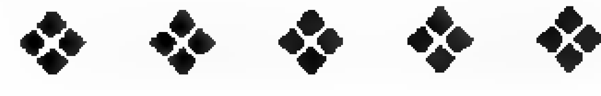
209- وإذا كان العمل الإداري المادي إراديًّا Volontaire فإنه يشتمل بالضرورة على قرار إداري، وهذا القرار الضمني يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ما لم يكن قد افتقد أحد عناصر ومقومات القرار الإداري، ولم يترتب عليه إنشاء مركز قانوني أو تعديله[2] .

---

(1) انظر : حكمها الصادر في 7 من فبراير سنة 1956م، « مجموعة السنة العاشرة القضائية ص194 » .

(2) جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إذا لم يخلق القرار المطعون فيه مركزًا جديدًا للمدعي، بل لم يكن إلا ترديدًا للقرار السابق الذي مضى على صدوره أكثر من ستين يومًا، كان الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد في محله، متعينًا قبوله) . =

أما الأعمال الإدارية المادية غير الإرادية involontaire فهي أعمال مادية خالصة ؛ مثل : تصادم سيارة .



المطلب الثاني
الإجراءات الإدارية الداخلية والتنفيذية

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : الإجراءات الإدارية الداخلية .

الفرع الثاني : الإجراءات الإدارية التنفيذية .



الفرع الأول
الإجراءات الإدارية الداخلية

210- حينما يوجه الرئيس الإداري إلى مرءوسيه تعليمات وأوامر داخلية، ويصدر إليهم منشورات وكتبًا دورية، بقصد ضمان حسن سير العمل داخل المرفق العام، أو بقصد تفسير القوانين، فإن هذه الأعمال والإجراءات لا يعدها مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية، ولذا لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، ومع أنها لازمة لتنظيم وتوجيه العمل في المرفق العام، فإنها تعد من الإجراءات المصلحية الداخلية الموجهة إلى موظفي المرفق العام .

=- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 391 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة 31 من يناير سنة 1952م، « مجموعة السنة التاسعة القضائية، المبدأ رقم 141، ص403 » .

وقد تأثر مجلس الدولة الفرنسي باعتبارات عملية، وهي: الرغبة في إعطاء الإدارة قسطًا وافرًا من السلطة التقديرية في تنظيم العمل وتسييره دون رقابة قضائية .

ومن ثم فإن المحاكم تدخل أعمالاً كثيرة - تعتبر في حقيقتها قرارات إدارية نهائية - ضمن الإجراءات الداخلية التي لا تقبل الطعن بالإلغاء، ويحدث هذا خاصة في القرارات التي يصعب على القضاء أن يحيط بالظروف التي أدت إلى صدورها، والقرارات التي تصدر بغرض المحافظة على النظام، في هيئات ينبغي أن يعمها النظام، مع أن أثر هذه القرارات على مراكز الأفراد قليل، كالأوامر التي تصدرها إدارة السجن بتوقيع عقوبة على سجين أخل بالنظام، والأوامر التي تصدرها إدارة مدرسة بمنع إدخال التلاميذ آلات تساعد على الشجار .

ولا يمكن رد قضاء مجلس الدولة الفرنسي في شأن الإجراءات المرفقية الداخلية إلى فكرة محددة واضحة، حتى يقابلها نظام قانوني وقضائي موحد ودقيق .

211- وتجب التفرقة بين أربع حالات :

الحالة الأولى : تكون الإجراءات الداخلية إرشادية وتوجيهات واقتراحات وآراءًا ليست ملزمة، توجهها الإدارة للاسترشاد بها في العمل، ولا تعتبر قرارات إدارية ؛ إذ لا تقيد أحدًا، ولا تنشئ بذاتها أثرًا قانونيًا، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

الحالة الثانية : تكون الإجراءات الداخلية - غالبًا - ما تكون ملزمة للموظفين الذين توجه إليهم، مثل : الأوامر والتعليمات الملزمة التي يصدرها رئيسهم، بما له من سلطة رئاسية، وقد يكون العرف الإداري

مصدر إلزامها حينما يطرد عمل الإدارة بها مدة معينة، ويتوافر الشعور بإلزامها . فتغدو هذه القرارات الإدارية الملزمة نهائية ؛ لأنها تنشئ آثارًا قانونية للموظفين، وهي : وجوب القيام بعمل أو الامتناع عن العمل، وإذا خالفوها يخضعون للمساءلة التأديبية، وهذه الإجراءات لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، مع أنها في حقيقتها قرارات إدارية ؛ لأن هذه القرارات تستهدف تنظيم وتسيير العمل داخل الجهاز الإداري، فالمصلحة التي قد يحتج بها الموظفون العموميون لا تكفي لتبرير الطعن بالإلغاء، ما دامت هذه القرارات لا تضرهم ولا تمس مراكزهم، ويعتبر هذا تطبيقًا لمبدأ «وحدة الجهاز الإداري» الذي يحرم على المرءوسين أن يدخلوا مع رؤسائهم في منازعات قضائية لأسباب ترجع إلى مصلحة المرفق فحسب، إذ ليس للموظف مصلحة شخصية مباشرة في الطعن في القرارات المتعلقة بتنظيم المرفق، أو بكيفية أداء أعمال وظيفته.

الحالة الثالثة : قد تكون للموظف العام مصلحة شخصية في الطعن، وذلك حين تتعلق الإجراءات الداخلية بالنظام القانوني للموظف، كحقوق الوظيفة وامتيازاتها ؛ إذ يكون الموظف في مركز خاص تجاه القرار المطعون فيه ؛ كقرارات التعيين والنقل والندب والإعارة ومنح العلاوات والمكافآت والتأديب .

212- ولا يتجاوز أثر الإجراءات الداخلية الموظفين الذين يطالبون بتنفيذها ؛ لأنها تعليمات إدارية داخلية خالصة، تهدف إلى تنظيم الأعمال التي يمارسونها . أما المنتفعون بالمرفق العام فلا يلتزمون بالتزامات بمقتضى هذه الإجراءات، ولا يكتسبون حقوقًا ما دامت لم توجه إليهم، ولذا لا تكون لهم مصلحة مباشرة في الطعن بإلغائها، ولكن إذا أضافت المنشورات

والأوامر والتعليمات والإجراءات الداخلية للجمهور أحكامًا جديدة، إلى أحكام التشريعات المعمول بها ؛ كأن تفرض على الناس التزامات وأعباءًا جديدة، أو تقرر لهم ضمانات وحقوقًا لم تنص عليها التشريعات، فإنها لا تعتبر إجراءات داخلية لتنظيم سير العمل، وإنما تغدو قرارات تنظيمية ولوائح حقيقية، تمس مصالح الناس، فيجوز لهم أن يطعنوا فيها بدعوى الإلغاء .

213- وتمس آثار الإجراءات الداخلية الخالصة الناس في كثير من الحالات ؛ لأنهم يتعاملون مع الموظفين العموميين الذين يلتزمون بهذه الإجراءات قانونًا ؛ لأنها تطبيق لقرار سابق، أو تمهيد لقرار لاحق، وهي في الحالتين لا تنشئ آثارًا قانونية للناس . فإذا أراد من أصدرها إلزام الناس بها قانونًا، فإنها تتحول إلى قرارات تمس مصالح الناس . وتظهر نية مصدرها بالوقوف على ثلاثة عوامل :

العامل الأول : مدى سلطة مصدر المنشورات والإجراءات الداخلية في اتخاذ قرارات ملزمة للناس .

العامل الثاني : نشر هذه المنشورات والإجراءات الداخلية في الجريدة الرسمية .

العامل الثالث : التعرف على صياغة المنشورات والإجراءات الداخلية، وعلى مضمونها، ومعرفة أنها تضيف أولا تضيف حكمًا جديدًا إلى الوضع القانوني لحقوق الناس أو التزاماتهم .

214- الحالة الرابعة : وقد تشتمل الإجراءات الداخلية والمنشورات والتعليمات على تفسير للتشريعات المطبقة، وتبين طريقة

تنفيذها، وهي موجهة للموظفين العموميين الذين يجب عليهم أن يعملوا بها، تبعًا لواجب الطاعة الرئاسية، باعتبار أنها هي التفسير الصحيح للتشريعات دائمًا بالنسبة للناس، فلا تنشئ لهم مراكز قانونية، ولا أثر لها ؛ لأن التشريعات هي التي حددت التزاماتهم، والقضاء فسرها [1]. وقد حكمت محكمة القضاء الإداري بعدم جواز الطعن بالإلغاء في تعليمات وزارة الشئون الاجتماعية، باعتبار البوابين من الخدم في تطبيق أحكام قانون عقد العمل الفردي ؛ لأن هذه التعليمات لا تلزم البوابين بعدم الالتجاء إلى القضاء بأي وجه، ولم تغير مركزهم القانوني . فحق الطعن في التقاضي في حدود قانون عقد العمل الفردي حق أصيل مستمد من القانون مباشرة، لا تؤثر عليه ولا تعوقه تعليمات أو أوامر إدارية . وهذه التعليمات مجرد رأي في تفسير التشريعات، يمكن أن يكون محل جدل ونزاع أمام القضاء الذي خصصته هذه التشريعات بتطبيقها[2]. وحكمت محكمة القضاء الإداري بأن: التعليمات التي أصدرتها وزارة الصحة لا تقوم مقام القرار الوزاري، الذي أحال إليه قانون قمع التدليس والغش، لبيان الحالات التي تعتبر فيها العقاقير أو الحاصلات مغشوشة أو فاسدة، ولذا لا تسري هذه التعليمات على الأفراد، فلا يتجاوز أثرها الموظفين المطالبين بتنفيذها .

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص472 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 911 للسنة العاشرة القضائية، الصادر في 19 من أكتوبر سنة 1957م . «مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 4، ص6 » .

الفرع الثاني

الإجراءات الإدارية التنفيذية

215- الأعمال والقرارات التي تصدرها الإدارة لتنفيذ حقوق والتزامات ومراكز قانونية، تستمد مباشرة من التشريعات، من غير حاجة إلى صدور قرار إداري بهذا، تعد إجراءات تنفيذية فحسب، ولا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية؛ كالإجراءات التي تصدرها الإدارة بشأن المرتبات التي يستمد الحق فيها من التشريعات مباشرة . بيد أن القضاء الإداري لا يطبق هذه القاعدة بإطلاقها ؛ لأن الأعمال الإدارية التي تصدر عن اختصاص مقيد لا ينشئ أو يعدل مركزًا قانونيًا .

ويرى بعض الباحثين أن صاحب المراكز القانونية الموضوعية، مثل: الطعون الخاصة بالانتخابات المحلية، والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات، له أن يرفع دعوى الإلغاء، أو يرفع دعوى القضاء الكامل[1].

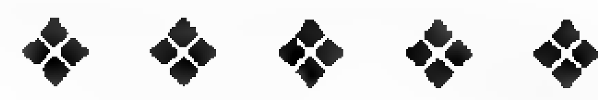
216- وإذا حكم على موظف في جناية، يفصل من وظيفته بقوة القانون نتيجة للحكم عليه، وما تصدره الإدارة في هذه الحالة يعد إجراء تنفيذيًا فحسب[2] . أما تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء الإداري بالإلغاء، فيتم بمقتضى قرارات إدارية؛ فإذا كانت نتيجة الحكم بإلغاء القرار الإداري هي : اعتبار القرار

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – «الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء» – المرجع السابق ص233 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الثامن من مايو سنة 1957م، « مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية، ص432 » .

الملغى معدومًا، فإن هذا يستلزم صدور قرارات إدارية، فليس من أثر الحكم بإلغاء قرار التخطي في الترقية : أن يعتبر من صدر الحكم لصالحه مرقى بالحكم ذاته؛ لكيلا يكون ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في ممارسة اختصاصاتها . وإنما يجب صدور قرار إداري جديد، يحدث مراكز قانونية في هذا الشأن، حسب ما قضت المحكمة به [1].



المطلب الثالث

العقود الإدارية

217- لا يجوز لصاحب الشأن أن يطلب من القضاء الإداري الحكم بعدم مشروعية العقد الإداري، ولا يجوز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في العقود الإدارية ؛ لأنها ليست قرارات إدارية ؛ والقرارات الإدارية وحدها هي التي تقبل الطعن بالإلغاء ؛ إذ هي تصرف يصدر من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة . أما المنازعات التي تنشأ عن العقود الإدارية فتخضع لولاية القضاء الكامل، ولا يجوز الطعن فيها بدعاوى الإلغاء ؛ لأن العقد ينشأ من توافق إرادة الإدارة مع إرادة الطرف المتعاقد معها .

218- وتختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، فهي وحدها محكمة العقود، وصاحبة

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 9 من مايو سنة 1965م، « مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية ص1302 » . وحكم محكمة القضاء الإداري الصادر في السابع من فبراير سنة 1957م، « مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية، المبدأ رقم 127، ص203 » .

الولاية الكاملة في هذه الدعاوى، سواء أرفعت إليها بطريقة أصلية أم طريقة فرعية، فاختصاصها شامل كامل مطلق للمنازعات الأصلية والفرعية، سواء أكانت في شكل قرار إداري أم في أي شكل آخر، مادام النزاع يشتمل على حقيقة العقد الإداري. ومن ثم فإن القضاء الإداري يحكم في الجزء المستعجل من المنازعة الموضوعية التي تستند إلى العقد الإداري، باعتبار أنه من الطلبات الفرعية، وليس على أساس أنه الدعوى المستعجلة التي تعرض على محكمة العقود الإدارية، لتتخذ إجراءات تحفظية أو وقتية لا تحتمل التأخير، وتستدعيها الضرورة، حماية للحقوق، أو لدفع خطر داهم، أو الحصول على نتيجة لا يمكن تداركها حتى يحكم في الموضوع.

219- ويعتد في الدعوى بجوهر الطلب وحقيقته وهدفه، تبعًا لما يبدو من أوراق الدعوى، وحسب التصوير القانوني الصحيح المستفاد من الوقائع. ولا يعتد بالوصف الذي يضفيه صاحب الشأن على طلبه؛ فإذا كيف الدعوى خطأ بأنها وقف تنفيذ، أو دعوى إلغاء، فينبغي أن تصحح المحكمة هذا التكييف على أساس الجوهر والهدف. وليس على أساس أنها من دعاوى وقف التنفيذ التي تتفرع من دعاوى الإلغاء.

وكذلك لو اتخذت إجراءات تنفيذية للعقد الإداري الذي أبرمته الإدارة مع متعهد؛ كتوقيع غرامة عليه، فالنزاع الذي ينشأ عن ذلك يكون متفرعًا عن العقد، ولا يلزم فيه التقيد بميعاد الستين يومًا المقررة لرفع دعوى الإلغاء. فإذا رفعت الدعوى بصفة مستعجلة، فإنها لا تعد دعوى وقف تنفيذ؛ لأنها ليست متعلقة بقرار إداري، وتختص المحكمة بنظر هذه الدعوى، باعتبارها دعوى مستعجلة يخشى عليها من فوات الوقت.

220- والعقود الإدارية تختلف عن الأعمال التمهيدية التي تسبقها ؛ كشروط المناقصة والإعلان عنها، وشطب اسم إنسان من كشوف المقاولين الذين يجوز التعامل معهم، وتلقي العطاءات المقدمة منهم، وتحقيق شروط المناقصة، والمفاضلة بين العطاءات، ثم إرساء المناقصة بعد ذلك، وإبرام العقد واعتماده، فهذه إجراءات تصدر الإدارة فيها قرارات تفصح فيها عن إرادتها وحدها، ولذلك يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وينبغي أن يتقيد رافع دعوى الإلغاء بالميعاد المقرر لها، وهو ستون يومًا، ولكن لا يؤثر إلغاؤها على العقد ذاته، فيظل موجودًا كما هو، حتى تحكم المحكمة في النزاع المتعلق به .

221- ويرى جل الباحثين أن القرارات التمهيدية المتصلة بالعقود الإدارية – كالقرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة لإبرام العقود، أو الإذن بإبرامها أو اعتمادها - إذا قبلت الانفصال جاز الطعن فيها بدعوى الإلغاء مستقلة عن العقود الإدارية ؛ لأن الإدارة تفصح فيها عن إرادتها الملزمة، وينبغي أن تكون موافقة للتشريعات . وإذا صدر الحكم في دعوى الإلغاء فإنه، يخص القرار المنفصل، أما العقد فيظل موجودًا، ويجوز لصاحب الشأن أن يطعن فيه أمام القضاء الكامل بالبطلان .

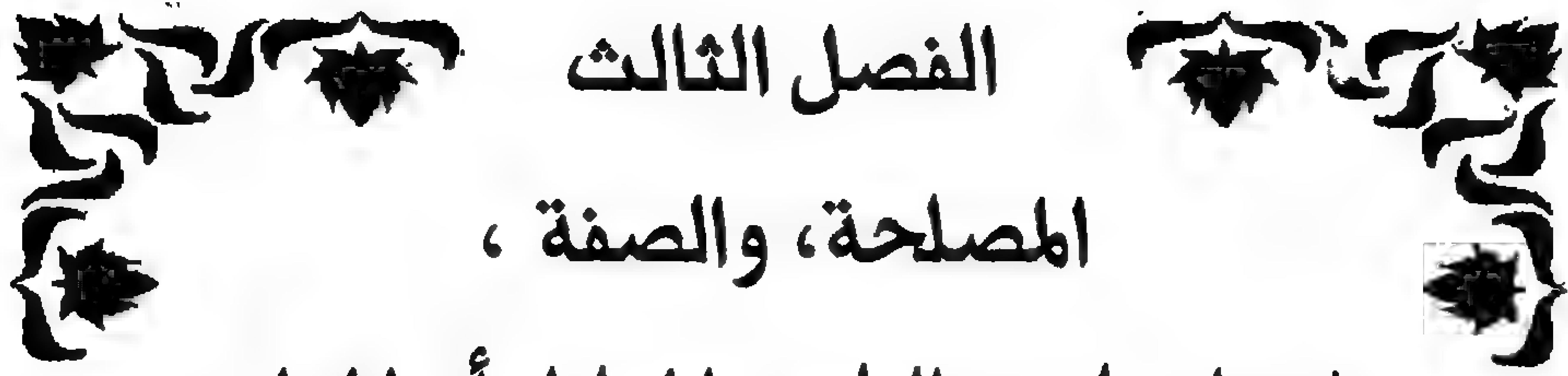
ويرى بعض الفقهاء أن الحكم بإلغاء القرارات الإدارية التمهيدية يستلزم بطلان العقود، لهدم الأسس التي بنيت عليها[1] .

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص46 – 50 .

222- وإذا ثار نزاع بشأن قرار إداري صدر بفسخ عقد إداري مبرم بين متعهد والإدارة، ويتضمن شطب اسمه من سجل المتعهدين، ومصادرة التأمين، وكان هذا القرار الإداري يستند إلى أحد الشروط العامة المتعلقة بالمناقصات والتوريدات الملحقة بهذا العقد، أو يستند إلى تنفيذ العقد، فهذا النزاع يتعلق بالعقد الإداري، ويعرض على المحكمة التي تنظر دعوى العقد، ويكون محلاً للطعن على أساس استعداء ولاية القضاء الكامل، ولا يطعن فيه بدعوى الإلغاء[1].



(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق ص88 – 91 .



الفصل الثالث

المصلحة، والصفة ،

وانتفاء طريق الطعن المقابل أو الموازي

سنبحث هذا الفصل في خمسة مباحث :

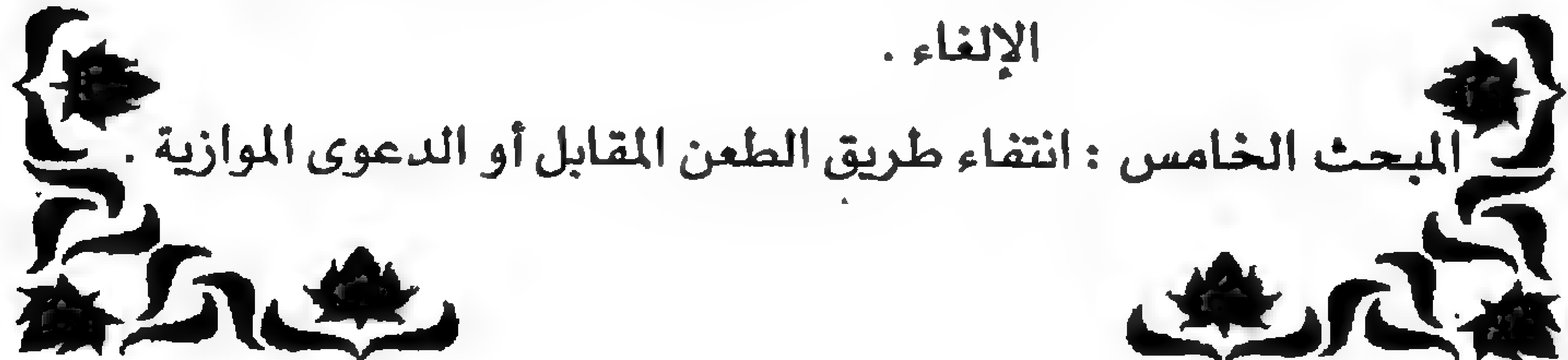
المبحث الأول : المصلحة، والصفة .

المبحث الثاني : دعوى الإلغاء والحسبة، وأهلية التقاضي والتمثيل القانوني .

المبحث الثالث : أنواع المصلحة، ووقت توافرها، وطبيعة الادعاء بانعدامها .

المبحث الرابع : أمثلة للمصالح والصفات التي تجيز قبول دعوى الإلغاء .

المبحث الخامس : انتفاء طريق الطعن المقابل أو الدعوى الموازية .



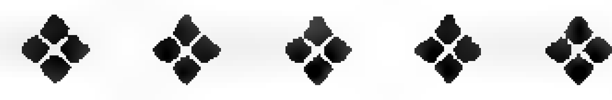
المبحث الأول
المصلحة والصفة

سنتحدث عن هذا المبحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : المصلحة .

المطلب الثاني : المصلحة الشخصية المباشرة، والصفة.

المطلب الثالث : الفرق بين المصلحة والصفة .



المطلب الأول
المصلحة Intérèt

223- يشترط في رافع الدعوى : أن يكون صاحب مصلحة شخصية personnel، ومباشرة directe في رفعها[1]، فالمصلحة هي مناط الدعوى، وهذا شرط لازم في رفع كل الدعاوى، سواء أمام القضاء العادي أم القضاء الإداري ؛ إذ لا دعوى بغير مصلحة، وحيث لا مصلحة فلا دعوى pas d'intérêt, pas d'action، فإذا لم توجد مصلحة لرافع الدعوى فلا يجوز له أن يرفعها، ولا يقبل أي طلب أو دفع أو طعن في حكم لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون، فالمصلحة هي التي تسوّغ قبول الدعوى.

وهي شرط لازم لقبول ما يتمسك به المدعي، وقبول مايتمسك به

---

(1) انظر: الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة – المرجع السابق ص218 ومابعدها .

المدعى عليه من دفوع أيًا كان نوعها، وتتمثل مصلحة المدعى عليه في تفادي الحكم عليه بكل طلبات المدعي أو بعضها . نصت المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية المعدل على أنه : (لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون) .

224- ويفرق بعض الباحثين بين المصلحة في الدعوى والمصلحة في الحكم فيها ؛ فيقصد بالمصلحة في الدعوى : الغاية التي ينشدها من يرفع الدعوى، وهي الحاجة إلى حماية القانون ؛ لأن الحكم في الدعوى هو الذي يحقق حماية القانون، ولذا تتحقق المصلحة في الحكم في الدعوى بتحقق حماية القانون .

ويقصد بالمصلحة في الحكم في الدعوى : المنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقق حماية القانون لحقه الذي اعتدي عليه، أو المهدد بالاعتداء عليه . وعرفها « الدكتور محمد حامد فهمي » بأنها هي : (الفائدة التي يجنيها المدعي من الحكم له بطلباته)[1] .

وعرفها بعض الباحثين بأنها : (فائدة الشخص من الحصول على حماية حقه) .

وعرفها آخرون بأنها هي : الفائدة القانونية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها . وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه، أو في الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت أسبابه القانونية[2] .

225- والفارق بين المعنيين : أن المقصود بالمصلحة في المعنى الأول :

---

(1) المرافعات المدنية والتجارية – الطبعة الأولى سنة 1935 – 1936م، ص287 .

(2) الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق ص178 .

الدافع أو الباعث أو السبب في رفع الدعوى، والمقصود بها في المعنى الثاني : الغاية من رفع الدعوى .

وتعز التفرقة بين هذين المعنيين في كثير من الأحوال ؛ لأن الفارق بينهما دقيق يصعب إدراكه بيسر، إذ الباعث والغاية يندمجان كثيرًا، وتوجد بينهما رابطة سببية ؛ فأحدهما سبب والآخر نتيجة، وقد يكون الباعث – وهو الحاجة إلى حماية القانون – هو الغاية، وقد تكون الغاية – وهي طلب الحصول على هذه الحماية – هي الباعث، وليس من اليسير التفرقة بين الحاجة إلى الشيء والرغبة في الحصول على ذات الشيء . ومن ثم فإن « الدكتور عبد المنعم أحمد الشرقاوي » عرف المصلحة بأنها هي : (الحاجة إلى حماية القانون للحق المعتدى عليه أو المهدد بالاعتداء عليه، والمنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقق هذه الحماية)[1] .

226- بيد أن المصلحة في دعوى الإلغاء لا يشترط فيها : أن تستند إلى حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه من السلطات العامة، أو من الأشخاص المعنوية العامة . أما في القانون المدني فيجب أن تستند المصلحة إلى حق معتدى عليه، أو مهدد بالاعتداء عليه .

227- ويختلف معنى المصلحة في دعوى الإلغاء عن معناه في دعوى القضاء الكامل ؛ إذ يكفي لقبول دعوى الإلغاء : وجود مصلحة جدية شخصية ومباشرة[2] ؛ فيشترط في رافعها : أن يكون في

---

(1) نظرية المصلحة في الدعوى – المرجع السابق ص53 – 56 .

(2) قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : (إذا كان الثابت أن المدعي يطلب الحكم بإلغاء القرار الصادر من الإدارة بنقله من وظيفة وكيل حكمدار بوليس مدينة القاهرة إلى وكيل حكمدار بوليس مديرية أسيوط . تأسيسًا على قوله : إن هذا النقل ينطوي على عقوبة هي : تنزيل وظيفته، مما لا يجوز إجراؤه إلا بقرار=

حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة شخصية له، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة [1] . وقضت المادة الثانية عشرة من القانون المرقوم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف بشأن مجلس الدولة، بألا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية . فينبغي أن يكون

=من السلطة التأديبية، بعد اتباع الإجراءات التي رسمها القانون، واستبان للمحكمة من الاطلاع على ملف خدمة المدعى أنه قد أحيل إلى المعاش بناء على طلبه، فإنه لا تأثير لذلك على بقاء مصلحته قائمة في الدعوى الحالية ؛ لأنه وإن كانت صلته بالقرار المطلوب إلغاؤه قد انقطعت بإحالته إلى المعاش، غير أن مصلحته في طلب إلغائه لا زالت قائمة، وتتمثل – من الناحية المادية – فيما يترتب على إلغاء القرار من رفع الآثار التي لحقت بالمدعي نتيجة لتنفيذه، مثل حرمانه من مكافأة كان يتقاضاها نظير إشرافه على أعمال المباحث بمحافظة القاهرة، وتتمثل – من الناحية الأدبية – فيما يترتب على إلغاء القرار ؛ من زوال الآثار التي لحقت بالمدعي من وجهة نظره الخاصة ؛ إذ يقول : إن النقل بالكيفية التي تم بها تنزيل في الوظيفة، ولهذا يتعين على المحكمة أن تمضي في نظر الدعوى) .

– الحكم في القضية رقم 3941 للسنة السابعة القضائية، صدر في 21 من ديسمبر سنة 1955م، – «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة، المبدأ رقم 126، ص104».

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري، « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق ص40، 41 . والدكتور المستشار محيي شوقي أحمد : الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية « دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية » – مطابع الإشعاع بالزقازيق سنة 1988م، ص66 .

رافع دعوى الإلغاء صاحب حق اعتدي عليه drait lesé [1]. أما دعوى القضاء الكامل ودعاوى الاستحقاق فيشترط لقبولها : أن يوجد اعتداء على حق ذاتي يسعى صاحب الشأن لاقتضائه .

228- وأساس التفرقة بين الدعويين : أن دعوى الإلغاء تتصل بالقضاء العيني أو الموضوعي، فهي ذات طبيعة عينية أو موضوعية، وتوجه ضد قرار إداري مدّعىً بصدوره مشوبًا بعيب من عيوب عدم المشروعية، بقصد التوصل إلى إلغائه، ضمانًا لسيادة القانون [2]، وهذا المجال لا يتمتع فيه الأفراد بحقوق شخصية، ولا يقتضي – بحكم اللزوم – أن تستند المصلحة فيه إلى حق اعتدي عليه، بل يكفي أن يكون الطاعن في القرار : صاحب مصلحة شخصية ومباشرة في إلغائه ؛ لكيلا يضيع وقت المحاكم في مسائل ذات صبغة مجردة لا ترتبط بها مصلحة للطاعن .

ويقصد بهذه المصلحة الشخصية : أن يكون الطاعن في مركز قانوني خاص، أو حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله – ما دام قائمًا – مؤثرًا في مصلحة ذاتية للمدعي تأثيرًا مباشرًا، فهذه المصلحة تكفي لقبول دعوى الإلغاء، ومن ثم فإن المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع معناها، وتختلف أحكامها عن المصلحة في الدعاوى الأخرى .

---

(1) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة، المرجع السابق ص189، 190 .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص538 . والدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص132 وما بعدها .

229- من هذا يبين أن رافع دعوى الإلغاء يجب أن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه، من شأنها أن تجعله مؤثرًا تأثيرًا مباشرًا في مصلحة شخصية له [1] ؛ لأن دعوى الإلغاء هي طعن موضوعي مبني على المصلحة العامة التي يجب أن تسود الأعمال الإدارية، يقصد منه : مخاصمة القرار الإداري غير المشروع، فقضاء الإلغاء قضاء موضوعي لا يشترط في كل من يلجأ إليه : أن يكون صاحب حق، بل يكفي أن يكون صاحب مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار، ويكون لرافعها صفة قانونية أثر فيها القرار الذي يطلب إلغاءه تأثيرًا مباشرًا . ولكن يشترط أن تكون هذه المصلحة جدية، وأن يكون القرار الإداري مستهدفًا تحقيق هذه المصلحة الجدية، وتستوي أن تكون المصلحة مادية أو أدبية [2] .

فلا تقبل الدعوى من غير صاحب مصلحة شخصية مباشرة، مهما كانت صلته بصاحب المصلحة [3] . قررت محكمة القضاء الإداري أنه : ليس لورثة الطاعن الحلول محل مورثهم في السير في إجراءات الدعوى،

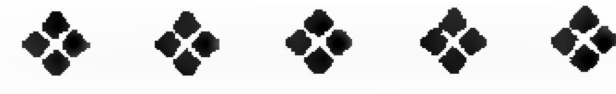
---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق ص613، 614. والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص100 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص88 .

(3) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص252، 253 . والدكتور فؤاد محمد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة – طبعة دار أبو المجد للطباعة سنة 1414هـ = 1994م، ص290، 291

ما لم تكن لهم مصلحة شخصية مباشرة في طلب الإلغاء [1] .



المطلب الثاني
المصلحة الشخصية المباشرة، والصفة

230- يرى أكثر الباحثين أن المصلحة الشخصية شرط أساسي لقبول دعوى الإلغاء، ويقصد بها : مضمون الحق الذي تستند إليه الدعوى، فهي حالة خاصة أو مركز قانوني خاص . ومن ثم فإن رافع دعوى الإلغاء يشترط فيه : أن يكون في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيرًا مباشرًا [2] .

فلا تقبل الدعوى التي يرفعها شخص ليست له مصلحة شخصية في إلغاء القرار الإداري، مهما كانت صلته بصاحب المصلحة الشخصية، سواء أكانت زوجة أم شقيقة أم والدة [3] .

ويستلزم بعض الباحثين توافر الحق والصفة كذلك ؛ فيشترطون لقبول هذه الدعوى : أن يكون رافعها صاحب مصلحة شخصية في رفعها، وأن يكون صاحب حق، وأن يكون صاحب صفة في الدعوى .

---

(1) حكمها في القضية رقم 211 للسنة الأولى القضائية، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – السنة الثانية ص707 » .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : شرط الصفة في دعوى الإلغاء – بحث نشر في مجلة مجلس الدولة – السنة الرابعة، عدد يناير سنة 1953م، ص101 وما بعدها .

(3) انظر : الدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي) – المرجع السابق ص320، 321، 323 .

231- والشرط التي اشترطها فقهاء القانون الإداري لرفع دعوى الإلغاء متداخلة، وهي بمثابة وجهات نظر مختلفة لشيء واحد [1]؛ فمن ذهب إلى أن المصلحة ليست هي الشرط الوحيد الذي يسبق وجود الدعوى يرى أن شروط قبول دعوى الإلغاء ثلاثة، هي :

الشرط الأول : وجود حق أو مركز قانوني .

الشرط الثاني : حدوث اعتداء على هذا الحق أو المركز القانوني .

الشرط الثالث : وجود صفة .

فإذا توافرت هذه الشروط الثلاثة وجدت المصلحة في الدعوى، وهي الحق الذي تستند إليه الدعوى، ولذا فإن شرط المصلحة هو جماع هذه الشروط الثلاثة، ولكنه لايضيف شرطًا جديدًا إليها [2] .

232- ومن يرى أن المصلحة هي الشرط الوحيد لقبول دعوى الإلغاء يتفق في النتيجة مع من يرى أن المصلحة ليست وحدها شرطًا، مع أن صياغة كل رأي مختلفة، ويشترط في المصلحة ثلاثة شروط، هي :

الشرط الأول : أن تكون مصلحة مستندة إلى حق أو مركز قانوني، فتكون مصلحة قانونية .

---

(1) انظر : الدكتور أحمد السيد صاوي : الوسيط في شرح قانون المرافعات – طبعة القاهرة سنة 1981م، ص136، 137 .

(2) انظر : الدكتور فتحي والي : الوسيط في قانون القضاء المدني – مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي – طبعة سنة 1986م، الناشر: دار النهضة العربية ص56، 57 .

الشـرط الثـاني : أن يكـون الاعتـداء قـد وقـع بالفعـل، فتكـون المصلحة حالة .

الشرط الثالث : أن تحمي الدعوى مصلحة خاصة لرافعها ، أو من ينوب عنه، فتكون مصلحة شخصية ومباشـرة، وهـي : الفائدة القانونية الـتي يسـعى المـدعي إلى تحقيقهـا في الـدعوى الـتي يرفعهـا ، وقـد تتمثـل المصلحة في حماية حقـه، أو في الحصـول علـى تعـويض مـادي أو أدبـي إذا تحققـت الأسـباب القانونيـة . ويـراد بهـا : شـرط الصـفة، وهـو شـرط يستلزمه بعض الفقهاء فيمن يرفع الدعوى، وهي تعني نسبة الـدعوى مـن الناحيـة الإيجابيـة إلى صـاحب الحـق أو المركـز القـانوني المعتـدى عليـه، ومــن الناحيــة السـلبية إلى المعتــدي أو مــن يوجــد الحــق في الــدعوى في مواجهته . فإذا ثبت المركز القانوني للإنسان، وحدث اعتـداء عليـه ثبتـت الصفة، وهـي – عند هؤلاء – ليست شـرطًا متميـزًا لرفـع الـدعوى، وإنمـا هي تحديد للجانب الشخصي للحق في الدعوى [1] .

فالصـفة عنصـر في شـرطي الحـق والاعتـداء، ويخـتلط – في نظـر بعـض البـاحثين – بشـرط المصـلحة وينـدمج فيـه، فتتـوافر الصـفة كلمـا وجدت مصلحة شخصية مباشـرة لرافـع الـدعوى، سـواء أكانـت مصـلحة مادية أم أدبية، حالة أم محتملة [2] .

---

(1) انظر : الدكتور فتحي والي : الوسيط في قانون القضاء المدني – المرجع السابق ص56 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 234 للسنة الحادية عشـرة القضائية، الصادر بجلسة 27 من فبرايـر سـنة 1958م، «مجموعـة المبـادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية عشرة، المبـدأ رقـم 69، ص77 » .

233- ويلزم تحديد الصفة للتعرف على صاحب الحق في الدعوى، والتعرف على من توجه إليه ؛ إذ إن الصفة قد تنفصل أحيانًا عن إثبات المركز محل الحماية، ويستعيض عنها فريق من الباحثين بفكرة المصلحة الشخصية المباشرة .

ويعبر فريق آخر من الباحثين عن الصفة بالمصلحة المعتبرة التي يقرها القانون، وهي : المستندة إلى نص تشريعي، أو حكم قضائي، فيتقرر لصاحبها المركز القانوني المعتدى عليه، ويغدو بذلك صاحب صفة، لأن الحق في رفع الدعوى لا يتقرر لصاحب أي مصلحة .

234- والصفة وحدها هي التي تحدد المدعى عليه ؛ لأن الدعوى الإدارية توجه ضد الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه . فإذا لم تختصم الجهة الإدارية التي أصدرته، كانت الدعوى مرفوعة على غير ذي صفة .

فالجهة الإدارية ذات الشأن هي : الجهة ذات الصفة في المنازعات التي تثور بشأن القرارات التي تصدرها، أو التي تصدرها الأجهزة الإدارية والإدارات التي تتبعها، وتستخدمها في مباشرة اختصاصاتها، والتي لم تمنح الشخصية الاعتبارية [1] .

235- فينبغي أن يتوافر شرط الصفة في جانب المدعي الطاعن بالإلغاء، وأن يتحقق في جانب جهة الإدارة التي يتجه إليها طلب الإلغاء ؛ إذ القاعدة في اختصام القرارات الإدارية : أن توجه

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 17 من أبريل سنة 1971م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما 1965 – 1980م » ج2، طبعة سنة 1983م، ص988 – 992 .

الخصومة إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو من يمثلها، لتلقي وجوه الطعن فيه، والدفاع عنه، وتنفيذ الحكم الذي تقضي به المحكمة .

ويشترط كذلك لقبول الدعوى : أن تكون الجهة الإدارية المدعى عليها قد تحققت لها الشخصية الاعتبارية، وتوافرت فيها أهلية التقاضي[1] .

236- واستقر الفقه والقضاء الإداري على قبول الدعوى إذا لم تكن لأحد أطرافها صفة وقت تحريكها، ثم اكتسبها أثناء نظرها؛ إذ تكون الغاية التي استهدفها المشرع من اشتراط المصلحة قد تحققت، وانتفت مصلحة الخصوم في الدفع بعدم القبول[2] . قررت محكمة القضاء الإداري أن: شرط الصفة يتحقق في المدعي بصدور قرار أثناء نظر الدعوى من محكمة الأحوال الشخصية، بتعيينه وصيًّا على الطالب في الدعوى[3].

وقررت المحكمة الإدارية العليا : أن الجهة الإدارية صاحبة الصفة، والتي لم ترفع الدعوى ضدها ابتداء، ما دامت قد قامت فعلاً بمباشرة الرد على طلبات المدعي في جميع مراحل الدعوى، فإنها تكون

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 10 من نوفمبر سنة 1960م، «مجموعة الخمس عشرة سنة »، ج2، ص1041 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 31 من يناير سنة 1960م، «مجموعة الخمس عشرة سنة » ج2، ص1041 .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1303 للسنة الثامنة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 24 من نوفمبر سنة 1964م، « مجموعة الخمس سنوات ص 424 » .

قد استوفت دفاعها، وتحققت الغاية التي يستهدفها القانون من توافر شرط الصفة لقبول الدعوى، بمعنى : أن تصحيح الدعوى بعد الميعاد، وقيام الجهة الإدارية ذات الصفة بمباشرة الدعوى في جميع مراحلها، يجعل الدفع بعدم القبول لانتفاء الصفة على غير أساس سليم [1].

237- والأصل أن توجه الدعوى إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، فيجوز في القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية : اختصام الوزير المختص الذي اقترح إصدار القرار، باعتبار أن الوزير يمثل الدولة في الشئون الخاصة بوزارته، ويجوز كذلك اختصام رئيس الجمهورية وحده [2].

وتوجه الدعوى إلى الأشخاص المعنوية المرفقية أو الإقليمية بشأن القرارات التي تصدرها، ولا توجه إلى الوزارة أو غيرها من الجهات المركزية التي تراقبها أو تشرف عليها ؛ فينبغي أن ترفع الدعوى ضد مجلس المحافظة بالنسبة للقرارات التي يصدرها، ولا تقبل الدعوى إذا رفعت على وزارة الحكم المحلي [3].

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 280 للسنة الخامسة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 7 من يناير سنة 1973م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة عشرة القضائية، ص1 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 27 من مايو سنة 1987م، «مجموعة الخمسة عشر عاما من سنة 1965 – 1980م، ص980 » .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 19 من يونيو سنة 1977م، «مجموعة الخمسة عشر عاما من سنة 1965 – 1980م، ص989 » .

المطلب الثالث

الفرق بين المصلحة والصفة

238- يميز فريق من الفقهاء بين المصلحة والصفة، ويعتبرون الصفة شرطًا مستقلاً قائمًا بذاته من شروط الدعوى، ويختلف عن شرط المصلحة [1]، ولذا يفرقون بين الحالات التي يكون رافع الدعوى فيها هو صاحب الحق المراد حمايته، أو المركز القانوني محل النزاع، فتختلط فيها الصفة بالمصلحة، والحالات التي يكون رافع الدعوى فيها هو النائب قانونًا أو اتفاقًا عن صاحب الحق، فتتميز فيها الصفة عن المصلحة . ومن ذهب هذا المذهب يرى أن صاحب الصفة في الدعوى هو نفس صاحب الحق المدعى به، أو من يمثله ؛ كوكيله بالاتفاق، أو النائب عنه بحكم المشرع، أو القضاء، أو دائنه بماله من حق في مباشرة دعاوى المدين [2] .

239- ويدمج فريق آخر من الفقهاء الصفة في المصلحة، فالصفة ليست شرطًا مستقلاً قائمًا بذاته [3]، وإنما هي وصف من أوصاف

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص 544 وما بعدها .

(2) الدكتور محمد حامد فهمي : المرافعات المدنية والتجارية – طبعة القاهرة سنة 1940م، فقرة 338 .

(3) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص333 .

المصلحة حتى تكون شخصية ومباشرة [1] .

وقد عرفها « جارسونيه Garsonnet » الفقيه الفرنسي بأنها هي: السلطة الشرعية لرفع الدعوى، أو هي الوصف الذي يوصف به رافع الدعوى في أوراق الخصومة أو الدعوى ؛ فيكون ذا صفة كل من المالك، وصاحب الحق المتنازع عليه، والشخص الطبيعي أو المعنوي، والوكيل الشرعي، والوكيل بالاتفاق، ودائن المدين .

يذكر « الدكتور طعيمه الجرف » أنه لا يجد سندًا لمحاولة التمييز بين الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء ؛ لأنه في جميع الحالات لا يكون لغير صاحب المركز القانوني المعتدى عليه أو لنائبه صفة في رفع طلب الإلغاء، فهو وحده صاحب المصلحة الشخصية والمباشرة في هذا الإلغاء [2] .

240- وسار القضاء المصري على هذا الرأي، فعبرت محكمة النقض عن الصفة بمعنى المصلحة الشخصية [3]، وقرر مجلس الدولة أن الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لتجاوز حدود السلطة تندمج في المصلحة، فتتوافر الصفة بتوافر المصلحة الشخصية

---

(1) انظر : الدكتور عبد المنعم أحمد الشرقاوي : نظرية المصلحة في الدعوى – المرجع السابق ص269 – 271 . والدكتور عزمي عبد الفتاح : نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني – المرجع السابق ص212 وما بعدها .

(2) انظر : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص158 .

(3) انظر : حكم محكمة النقض « الدائرة المدنية » الصادر في 28 من يناير سنة 1937م، « مجموعة محمود عمر في القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض والإبرام ج2، ص84 » .

المباشرة لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار الإداري [1] .

241- ويتضح الفرق بين المصلحة والصفة حينما يكون القرار المعيب المطلوب إلغاؤه يمس حقًا مكتسبًا، فيجوز لكل ذي مصلحة تستند إلى هذا الحق الذي مسه القرار، أن يطلب إلغاءه، فتندمج حينئذ الصفة والمصلحة، وليس لغير صاحب الحق أن يطلب إلغاء القرار الإداري، استنادًا إلى أنه يمس هذا الحق [2] . قضت محكمة القضاء الإداري، بأن : (الصفة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية لمجاوزة حدود السلطة تندمج في المصلحة، فتتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة – مادية أو أدبية – لرفع الدعوى في طلب إلغاء القرارات المذكورة، سواء أكان رافع الدعوى، هو الشخص الذي صدر بشأنه القرار المطعون فيه أم غيره، والقاعدة المتقدمة مؤسسة على طبيعة هذه الدعاوى، وهي أنها دعاوى عامة وموضوعية، القصد منها : تصحيح الحالات القانونية، بإزالة كل أثر قانوني

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 519 للسنة الأولى القضائية، الصادر بجلسة 15 من ديسمبر سنة 1948م، «مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الأولى ص113 » . وحكمها في الدعوى رقم 263 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة 10 من مارس سنة 1949م، « مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة ص464 » . وحكمها الصادر في الدعوى رقم 42 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 5 من يناير سنة 1954م، « مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة ص389».

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص546 .

للقرارات الإدارية غير المشروعة والمخالفة للقانون [1] .

---

(1) حكمها في القضية رقم 319 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 15 من ديسمبر سنة 1948م، « مجموعة السنة الثالثة القضائية، المبدأ رقم 40، ص172» .

- وحكمت محكمة القضاء الإداري كذلك بأن : (لأعضاء المجالس البلدية مصلحة محققة في إلغاء القرارات الإدارية التي تصدرها جهات الحكومة المركزية في شأن من شئون المجالس الممثلين فيها، إذا انطوت هذه القرارات على عيب من عيوب مجاوزة حدود السلطة، ولا وجه للتحدي في هذا الصدد بقواعد المرافعات التي تشترط لقبول الدعاوى العادية وجود صفة لرافعيها، وبأن هذه الصفة تتوافر بالنسبة إلى المجالس البلدية في رؤساء هذه المجالس دون الأعضاء - لا وجه للتحدي بذلك .

أولاً : لأن الصفة في التقاضي أمام قضاء الإلغاء على خلاف التقاضي العادي تندمج في المصلحة، فيكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة، مهما كانت صفة رافع الدعوى بالنسبة إلى القرار المطعون فيه .

وثانيًا : لأن طلب إلغاء القرارات الإدارية لمجاوزة حدود السلطة هو طعن موضوعي عام مبني على المصلحة العامة التي يجب أن تسود الأعمال الإدارية، القصد منه : مخاصمة القرار الإداري غير= =المشروع في ذاته Proces a l'acts لإبطاله . فقضاء الإلغاء هو قضاء موضوعي Contentieux objectif، لا يتطلب في كل من يلجأ إليه أن يكون صاحب حق Droit Subjectif، بل يكفي فيه أن يكون ذا مصلحة شخصية مباشرة في إلغاء القرار الإداري المطعون فيه .

وثالثًا : لأن المصلحة الشخصية معناها : وجود الطاعن في مركز قانوني خاص، يتأثر بالقرار المطعون فيه ما دام قائمًا، وهذا المركز وثيق الصلة بالقرار ؛ إذ تربطه به علاقة مباشرة، تختلف تبعًا لنوعه، ولا شك أن للمدعين - بوصفهم أعضاء في مجلس بلدي دمياط - مصلحة شخصية، مباشرة في إبطال كل قرار إداري تصدره الجهة المركزية، متى كان فيه مساس بمصلحة المجلس الممثلين=

وقضت محكمة القضاء الإداري كذلك بأن : (صفة المتقاضي في قضاء الإلغاء تندمج في المصلحة، فيكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة في هذا الإلغاء، مهما كانت صفة رافع الدعوى ؛ ذلك لأن طلب إلغاء القرارات الإدارية هو في حقيقته طعن موضوعي عام، مبني على المصلحة العامة، التي يجب أن تسود القرارات الإدارية، فطلب الإلغاء هو مخاصمة للقرار الإداري المخالف للقانون في ذاته. ومن ثم كان هذا الإلغاء عينيًا، ولا يلزم في طالب الإلغاء أن يكون صاحب حق ذاتي، بل يكفي أن يكون ذا مصلحة شخصية ومباشرة في طلب الإلغاء، وهذه المصلحة تتحقق متى كان الطاعن في مركز قانوني خاص مباشر بالقرار المطعون فيه ما دام قائمًا، وما دام هذا المركز وثيق الصلة بالقرار، بأن تربطه علاقة مباشرة تختلف بحسب نوعه أو موضوعه)[1] .

=فيه، إذ الواجب يقضي عليهم بالذود عن صوالح البلدة والمنوط بهذا المجلس – طبقًا للقانون – صيانتها والمحافظة عليها .

ورابعًا : لأن الأخذ بنظرية الحكومة يؤدي إلى اغتصاب السلطة المركزية لحقوق الهيئات اللامركزية، وإلى هدم كل استقلال للأخيرة ؛ إذ يقتصر حق الطعن في القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة المركزية في شئون هذه الهيئات على رئيسها وحده، وهو الممثل للسلطة المركزية، والمؤتمر بأوامرها، فتهدر بذلك الحكمة التي توخاها القانون من استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية).

– حكمها في القضية رقم 263 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 10 من مارس سنة 1949م، « مجموعة السنة الثالثة القضائية، المبدأ رقم 123، ص458» .

(1) حكمها في القضية رقم 942 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 5 من يناير سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 198، ص398 » .

وجاء في حكمها كذلك : (أن القضاء الإداري قد استقر على أن شرط الصفة في دعاوى الإلغاء إنما يندمج في شرط المصلحة ، فتتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة – مادية أو أدبية ، حالة أو محتملة – لرافع الدعوى . وأن يكون في حالة قانونية أثر فيها القرار المطلوب إلغاؤه تأثيرًا مباشرًا . كما استقر على أن للموظف حق الطعن في القرارات المخالفة للقانون، حتى ولو لم يكن من شأن إلغاء هذه القرارات ترقيته فورًا . ويكفي أن يكون من شأن هذا الإلغاء : تقديم ترتيبه في كشوف الأقدمية ، ومن ثم فإن للمدعي في هذه الدعوى مصلحة شخصية محتملة في الطعن في القرار المطعون فيه، رغم عدم استيفائه . وقت صدوره . للمدة الزمنية الواجبة للترقية، إذ إنه سيترتب على تنفيذ هذا القرار أسبقية زملائه له في الدرجة المرقين إليها ، هذا إلى أن مصلحته أن تظل هذه الدرجة شاغرة حتى يرقى إليها ، عندما يستوفي شروط الترقية، وعلى ذلك : فيكون الدفع بانتفاء صفة المدعي في غير محله، ويتعين رفضه)[1] .

242- ونحن نتفق مع أصحاب الرأي الأول الذي يفرق بين الصفة والمصلحة، ونرفض – مع بعض الباحثين – الأساس الذي اعتمده القضاء الإداري، والنتيجة التي انتهى إليها بعض الفقهاء، وهي دمج الصفة في المصلحة، ونرى أنهما قد تندمجان إذا كان صاحب الحق هو صاحب الصفة والمصلحة الشخصية المباشرة، وقد تفترقان إذا كان صاحب الصفة هو الممثل القانوني أو الاتفاقي لصاحب الحق .

(1) حكمها في القضية رقم 234 للسنة الحادية عشرة القضائية، الصادر بجلسة 27 من فبراير سنة 1958م، « مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 69، ص77 » .

243- وتختلف الصفة عن المصلحة من ثلاثة وجوه:

الوجه الأول : أن المصلحة هي المساس بالمركز القانوني للمدعي في الدعوى الموضوعية، أو الاعتداء على حقه الذاتي في الدعوى الذاتية . أما الصفة في الدعوى فهي : قدرة الشخص على المثول أمام القضاء في الدعوى باعتباره مدعيًا، أو مدعى عليه . فهي بالنسبة للإنسان كونه أصيلاً أو وكيلاً أو ممثلاً قانونيًا أو وصيًا أو قيمًا . وهي بالنسبة للجهة الإدارية كونه صاحب الاختصاص في التعبير عن الجهة الإدارية أو الشخص الاعتباري العام المدعى عليه في الدعوى والمفصل بها موضوعًا، والذي تكون له القدرة الواقعية على مواجهتها قانونًا بالرد وبتقديم المستندات، وعلى مواجهتها ماليًا بالتنفيذ [1] .

الوجه الثاني : أن الصفة مسألة شكلية تظهر قبل الدخول في الدعوى . أما المصلحة فمسألة ذات صفة موضوعية، لا تتضح ولا تبين إلا عند فحص موضوع الدعوى فيها . ولذا فإن التعرض للمصلحة يأتي بعد التعرض للصفة .

الوجه الثالث : أن المصلحة شرط لقبول الدعوى . أما الصفة فشرط لمباشرة هذه الدعوى أمام القضاء وإبداء الدفاع فيها ؛ إذ قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب إلغاء القرار، ولكن لا يجوز له أن يباشر هذه الدعوى بنفسه لوجود سبب به من أسباب عدم الأهلية .

---

(1) الدكتور مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – الطبعة الثانية ص152 وما بعدها .

وبذلك يكون صاحب الصفة في هذه الحالة هو النائب أو الوصي .

244- ويتفرع عن ذلك : أن المصلحة تتحقق في شخص الأصيل صاحب الحق المتنازع عليه . أما رافع الدعوى والذي لا مصلحة له فيها فيجب أن تتوافر فيه الصفة؛ باعتباره ممثلاً لصاحب الحق ونائبًا عنه في الدعوى [1] . وإذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة . ويجوز إبداء هذا الدفع في أية حالة تكون عليها الدعوى، فالصفة شرط لازم ومستقل عن شرط المصلحة في دعوى الإلغاء [2] .

وإذا رفعت الدعوى قبل أن تتوافر الصفة، ثم تحققت بعد رفعها قبلت الدعوى . والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة من النظام العام إذا دفعت به جهة الإدارة لفائدتها، وتجوز إثارته لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا، وتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها . أما الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة بالنسبة للأفراد فغير متعلق بالنظام العام، إلا إذا ترتب عليه انعدام الحكم، أو تعلقت به مصلحة عامة، فيجب حينئذ إبداؤه قبل الدخول في الموضوع [3] .

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص157 .

(2) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : قضاء الإلغاء، القضاء الكامل، القضاء التأديبي »، المرجع السابق، ص617، 618 .

(3) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق ص161 .

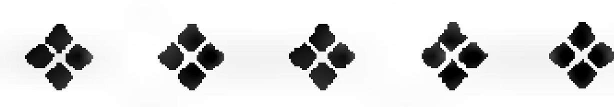
المبحث الثاني

دعوى الإلغاء والحسبة، وأهلية التقاضي والتمثيل القانوني

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : دعوى الإلغاء والحسبة .

المطلب الثاني : أهلية التقاضي والتمثيل القانوني .



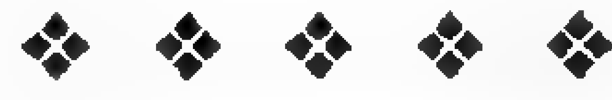
المطلب الأول

دعوى الإلغاء والحسبة

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : دعوى الإلغاء والحسبة .

الفرع الثاني : دعوى الحسبة في الشريعة الإسلامية .



الفرع الأول

دعوى الإلغاء والحسبة

انقسم الباحثون حول تكييف دعوى الإلغاء بأنها دعوى حسبة أو ليست كذلك فريقين :

245- فيرى الفريق الأول : أن دعوى الإلغاء هي دعوى حسبة، واستند هؤلاء إلى ثلاثة أسانيد :

السند الأول : أن قضاء الإلغاء قضاء عيني، يقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون، ويستهدف حماية المشروعية، ولا

يستهدف حماية الحقوق الشخصية والمراكز الفردية المعتدى عليها مثل القضاء الشخصي، ولذلك لاتشترط المصلحة الشخصية في هذه الدعوى، ومن ثم ينبغي أن يكون القضاء أكثر تحررًا وفهمًا للنظام الحديث، فلا يكون شديد التقيد بشرط المصلحة الشخصية [1] .

السند الثاني : أن قانون مجلس الدولة الفرنسي الصادر في الرابع والعشرين من مايو سنة اثنتين وسبعين وثمانمائة وألف للميلاد لم يستلزم توافر شرط المصلحة فيمن يرفع دعوى الإلغاء، فلا يجوز للقضاء أن يتطلب شرطًا لم ينص عليه المشرع .

السند الثالث : أن مجلس الدولة الفرنسي هو الذي اشترط تحقق المصلحة الشخصية لقبول دعوى الإلغاء، ولكنه لم يشترط تحققها طوال نظر دعوى الإلغاء، بل وقت رفع الدعوى فحسب، فلو انعدمت المصلحة قبل صدور الحكم، فالمحكمة تستمر في نظر الدعوى ؛ لأن المصلحة ليست من طبيعة طعون الإلغاء، بقدر ما هي إجراء من إجراءات المرافعات يشترطه القضاء لقبول الدعوى، ولضمان جدية المنازعات في القرارات الإدارية ؛ إذ إن دعوى الإلغاء من القضاء العيني، ولا يسعى الطاعن بها إلى حماية حق شخصي بقدر ما يسعى إلى حماية القانون وتحقيق المصالح الجماعية .

ولا يعوّل كبار الفقهاء الفرنسيين – مثل : « ديجي »، و « جير »، و « هوريو » – دائمًا على شرط المصلحة، ولكنهم يرجعون قبول رفع

---

(1) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – الطبعة الثانية، المرجع السابق ص139 وما بعدها. والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص94 – 96 .

دعوى الإلغاء للاعتبارات العملية وحدها [1] .

246- ويرى الفريق الثاني – وهم الجمهور – : أن دعوى الإلغاء تختلف عن دعوى الحسبة اختلافًا مبينًا، وهي ليست دعوى حسبة [2] . فدعوى الإلغاء هي : الدعوى القضائية التي يرفعها صاحب الشأن – من الموظفين العموميين أو من الأفراد، أو من الهيئات – أمام القاضي الإداري المختص، بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية، بسبب مخالفتها لمبدأ المشروعية، بشرط أن تكون له مصلحة شخصية في رفعها [3] . أما دعوى الحسبة فهي : الدعوى التي يجوز لكل إنسان أن يرفعها استنادًا إلى المصلحة العامة وحدها، ولا يشترط في رافعها : أن تكون له مصلحة شخصية .

247- واستند أصحاب هذا الرأي إلى خمسة أسانيد، هي :

السند الأول : أن دعوى الإلغاء إذا لم تختلف عن دعوى الحسبة،

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص135 – 137 .

(2) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة – المرجع السابق ص219، 220 . والدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص539 وما بعدها. والدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة » – المرجع السابق ص490، 491 . والدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري – المرجع السابق ص320، 321 .

(3) André De laubadère : Manuel De Droit Administratif, 3éd, paris, 1951, p . 353 . Traité De Droit Administratif; T 1, 7ém . éd . L . G . D . J ., paris, 1976, p . 539 – 540.
- Georges Vedel : Droit Administratif; 3 éd ., Thémis, paris, 1964, p . 563 – 564 .

فإن هذا يقتضي عدم اشتراط توافر المصلحة في رافع دعوى الإلغاء، وهذا يؤدي إلى اختفاء شخصية المدعي، ويجعل القضاء كأنه يتعرض للنزاع من تلقاء نفسه، وهو غير جائز من ثلاثة وجوه :

الوجه الأول : أن هذا يتعارض مع المبادئ المقررة لوظيفة القضاء .

الوجه الثاني : أن تعرض القاضي للنزاع من تلقاء نفسه يجعل قضاء الإلغاء شبيهًا بالرقابة الإدارية، أو الرقابة السياسية التي تمارسها الهيئات النيابية على أعمال الإدارة .

الوجه الثالث : أن اشتراط المصلحة لازم، لمنع الدعاوى الكيدية، وللحد من المغالاة والإسراف في مهاجمة أعمال الإدارة، وذلك بتحديد الأشخاص الذين يحق لهم رفع الدعاوى أمام القضاء الإداري .

السند الثاني : أن المشرع المصري نص في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على اشتراط المصلحة لقبول طلبات الإلغاء، وجميع الدعاوى التي يختص بها القضاء الإداري . واستقر القضاء على ذلك، فاشترط لقبول الطعن بالإلغاء : توافر المصلحة الشخصية المباشرة لدى الطاعن .

السند الثالث : أن سكوت المشرع الفرنسي وعدم النص الصريح على اشتراط المصلحة في طلبات الإلغاء لا يعني عدم اشتراطها ؛ لأن دعوى الإلغاء وسائر دعاوى القانون العام تستمد جل قواعدها وأحكامها من الأحكام القضائية المستقرة ؛ إذ هي من إنشاء القضاء الإداري، ولم يقبل القضاء أي طعن بالإلغاء من غير أن يتوافر في الطاعن شرط المصلحة الشخصية المباشرة .

السند الرابع : أن المشرع كثيرًا ما يحدد صراحة الأشخاص الذين يكون لهم حق تحريك دعوى الحسبة وسائر الدعاوى العينية ؛ فالنيابة

العامة تحرك الدعوى الجنائية وتباشرها، والناخب أو لكل من يرفض قيد اسمه في جدول الانتخاب يستطيع أن يطعن في عملية الانتخاب، واعتبر المشرع دعوى الإلغاء كسائر الدعاوى لا يحركها إلا صاحب المصلحة الشخصية فيها (1).

البند الخامس : اشتراط المصلحة يحدد الأشخاص الذين يحق لهم رفع الدعوى، ويحد من الإسراف في مهاجمة القرارات الإدارية، ويمنع الدعاوى الكيدية (2).

248- ونحن نرى أن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة، ونرجح رأي أكثر الفقهاء الذين يفرقون بين دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة، ومن ثم فإن شرط المصلحة يجب أن يتوافر في رافع دعوى الإلغاء، ولا يشترط تحققه في رافع دعوى الحسبة. وقد اشترطت قوانين مجلس الدولة المصري المتتابعة وجود المصلحة الشخصية في رافع الدعوى (3). ولذا يرى «الدكتور سليمان محمد الطماوي» أن وجود النص الذي يستلزم المصلحة قطع كل رأي، إذ لا اجتهاد في مورد النص (4).

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق ص136، 137.

(2) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري «دراسة مقارنة» – المرجع السابق ص490، 491.

(3) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض» – المرجع السابق ص88، 89.

(4) انظر : القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص540 – 544.

الفرع الثاني

دعوى الحسبة في الشريعة الإسلامية

249- دعوى الحسبة مقررة في الشريعة الإسلامية، وهي : الدعوى التي يحق لكل مسلم، عدل، يجتنب الكبائر، ويؤدي الفرائض، وتغلب حسناته على سيئاته أن يرفعها أمام القضاء، للدفاع عن حقوق الله تعالى الخالصة، أو للدفاع عن الحقوق المشتركة بين الله تعالى وبين العباد ويكون حق الله تعالى فيها أغلب .

250- ويجوز الاستعداء إلى والي الحسبة، فيسمع دعوى المستعدي على المستعدى عليه في حقوق الآدميين، وهذا إنما يختص بثلاثة أنواع من الدعاوى فحسب :

النوع الأول : أن يكون الاستعداء في شيء يتعلق ببخس وتطفيف في كيل أو وزن ؛ بأن يدعي إنسان على إنسان آخر بأنه يبخس الوزن أو يطفف الكيل أو يخسر الميزان .

النوع الثاني : أن يكون في أمر يتعلق بغش أو تدليس في مبيع أو ثمن ؛ بأن يدعي إنسان على إنسان آخر بممارسة الغش، أو مباشرة التدليس في مبيع أو ثمن، فينبغي أن يفصل والي الحسبة في هذا الموضوع.

النوع الثالث : أن يكون في شيء يتعلق بمطل أو تأخير لدين مستحق مع القدرة على الوفاء ؛ بأن يكون لإنسان دين مستحق وثابت على إنسان آخر، فيماطل المدين في أداء دينه مع قدرته على الوفاء، فإذا رفع الدائن حاجته إلى والي الحسبة فينبغي أن يستمع إليه، وأن ينكر

على المدين مماطلته وتأخيره، وأن يجبر المدين على الوفاء وتبرئة ذمته من الحق الثابت عليه ؛ لأن المماطلة إذا صدرت من الموسر ظلم ومنكر، يجب على والي الحسبة أن يزيله . قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : « مَطْلُ الْغَنِيِّ ظُلْمٌ، فَإِذَا أُتْبِعَ أَحَدُكُمْ عَلَى مَلِيءٍ فَلْيَتْبَعْ »(1)، أي : تسويف القادر المتمكن من أداء الدين الحال، ظلم منه لرب الدين، فهو حرام وكبيرة .

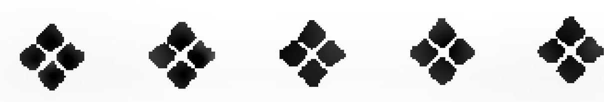
251- ويجوز لوالي الحسبة أن يتعرض لتصفح مايأمر به من المعروف وينهى عن المنكر، ولو لم يحضر إليه خصم يستعديه (2)، فله أن ينظر فيما عليه الناس من سلوك وتعامل، وأن يبث أعوانه في

---

(1) هذا الحديث صحيح، متفق عليه ؛ رواه البخاري ومسلم في : صحيحيهما، وأبو داود، والترمذي، والنسائي، وابن ماجه في : سننهم – عن أبي هريرة . ورواه أحمد بن حنبل في : مسنده، والترمذي في : سننه – عن ابن عمر . وأورده جلال الدين السيوطي في : الجامع الصغير من حديث البشير النذير .
– انظر : محمد المدعو بعبد الرؤوف المناوي : فيض القدير شرح الجامع الصغير – طبعة مصطفى محمد سنة 1357هـ = 1938م . الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بمصر، ج5 ص523 – الحديث رقم 8182 .

(2) انظر : أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري المتوفى سنة 450هـ = 1058م : الأحكام السلطانية والولايات الدينية – مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة سنة 1393هـ = 1973م، ص242 . وأبو يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلي المتوفى سنة 458هـ = 1065م : الأحكام السلطانية – بتحقيق : محمد حامد الفقي، مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثانية سنة 1386هـ = 1966م، ص286 . ومحمد بن محمد بن أحمد القرشي المعروف بابن الإخوة : « 648 – 729هـ = 1250 – 1329م»: معالم القربة في أحكام الحسبة – بتحقيق : الدكتور محمد محمود شعبان، وصديق أحمد عيسى المطيعي، طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 1972م، ص55.

الأسواق ؛ فإن رأى منكرًا قائمًا أمر بإزالته، وإن رأى معروفًا متروكًا أمر بفعله، ولو لم يستعده أحد، أو يرفع خصم ذلك إليه، فهو يأمر بإزالة الغش، وينظر في جميع الدعاوى الحالة الظاهرة، المتعلقة بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وإن لم يشك إليه أحد، أو يستغث به إنسان [1] .



المطلب الثاني
أهلية التقاضي والتمثيل القانوني

252- يرى جل الفقهاء أن الأهلية ليست شرطًا لقبول الدعوى، وإنما هي شرط لصحة إجراءات الخصومة . فإذا باشر الدعوى من ليس أهلاً لمباشرتها، كانت دعواه مقبولة، ولكن إجراءات الخصومة تكون باطلة . وتطبق القواعد العامة في اشتراط أهلية التقاضي Capacité على الأهلية في مباشرة دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة [2] . ولذا وجب أن تتحقق في رافع دعوى الإلغاء أهلية المخاصمة لدى القضاء . فإذا لم يكن من باشر الدعوى أهلاً لمباشرتها، فإن دعواه تكون مقبولة، ولكن يمكن أن يشوب البطلان إجراءات الخصومة فيها . قررت المحكمة الإدارية العليا أن : من المبادئ المقررة أنه : لا يتمسك بالبطلان إلا من شرع البطلان لمصلحته، ولما كان البطلان في الخصومة

---

(1) انظر : للمؤلف : الحسبة في الشريعة الإسلامية – بحث نشر في : مجلة «المحامي » التي تصدرها جمعية المحامين الكويتية – السنة العاشرة، أعداد أبريل، مايو، يونيو سنة 1987م، ص331، 333 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص97 .

الماثلة قد شرع لمصلحة المدعي، فلا يصح أن تتمسك به الجهة الإدارية، وإنه وإن جاز بصفة عامة أن يتمسك المدعى عليه بانعدام أهلية المدعي ؛ حتى لا يضار بتعرضه لإبطال الحكم الذي قد يصدر لصالحه في الدعوى، إلا أن الحال ليس كذلك في الدعوى الراهنة، بعد أن ثبت أن المدعي محق في دعواه، استنادًا إلى أنه كان يعاني من اضطراب عقلي وقت أن قدم استقالته، وعند إصراره عليها، وهو ذات السند الذي تستند إليه الجهة الإدارية في الدفع بعدم قبول الدعوى، مما ينبني عليه : ألا يكون لها ثمة مصلحة في التمسك بالدفع المبدى منها[1]. ويدل على ذلك : أن الدعوى تظل مقبولة ولو فقد رافعها أهليته أثناء سيرها . ولكن الخصومة تتقطع، حتى يحل محله إنسان آخر ويستأنف سير الدعوى .

253- ويرى بعض الفقهاء أن الأهلية شرط لقبول الدعوى، فينبغي أن يكون رافعها أهلاً لمباشرتها، طبقًا لقانون الأحوال الشخصية الذي يطبق عليه، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة[2] .

ويترتب على اختلاف الرأيين : أن الدفع الذي تدفع به الدعوى بناء على الرأي الأول يكون دفعًا بعدم القبول، أما الدفع بناء على الرأي الثاني فيكون دفعًا بالبطلان .

---

(1) حكمها في القضيتين المرقومتين 591، 613 للسنة الخامسة عشرة القضائية الصادرين بجلسة 21 من أبريل سنة 1973م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثامنة عشرة، المبدأ رقم 46، والمبدأ رقم80 » .

(2) انظر : الدكتور رمزي سيف : الوجيز في قانون المرافعات المدنية والتجارية – الطبعة الأولى ص118 .

والدفع ببطلان الإجراءات لنقص الأهلية دفع شكلي، يسقط بعدم التمسك به في صحيفة الاستئناف .

254- ولا يشترط توافر الأهلية أمام القضاء المستعجل ؛ لسببين :

السبب الأول : الحكم المطلوب يكون حكمًا وقتيًا يستظهره القاضي من أوراق الدعوى، دون الخوض في أصل الحق المتنازع عليه .

السبب الثاني : أن شرط الاستعجال يتنافى مع مايحتاجه الحرص على صحة التمثيل القانوني .

ويرى « المستشار مصطفى مجدي هرجه » أن لكل ذي مصلحة الحق في طلب خصمه أمام القضاء المستعجل، وطلب الحكم بالإجراء المؤقت الذي يراه حافظًا لحقوقه، ولو كان هذا المدعي غير أهل للتقاضي أمام القضاء العادي، بل يكفي تحقق المصلحة في الدعوى دون أي شرط آخر، فالقاصر والمحجور عليه لسفه لهم هذا الحق، إلا إذا كان نقص الأهلية كاملاً كالمعتوه [1] .

ولكن « الدكتور خميس السيد إسماعيل » يرى أن عدم اشتراط الأهلية أمام القضاء المستعجل ليس مطلقًا، وإنما يقتصر على الأهلية الإجرائية دون أهلية الاختصام [2]، فهذه الأهلية يجب توافرها كذلك في الخصومة المستعجلة . ويبدو أن « المستشار مصطفى هرجه » بنى رأيه

---

(1) انظر:الجديد في القضاء المستعجل – طبعة القاهرة سنة1981م، ص466، 467 .

(2) الشخص الذي تتوافر فيه أهلية الاختصام هو : الذي يصبح طرفًا في الخصومة، وتتحقق فيه أهلية الوجوب، أما الأهلية الإجرائية فيقصد بها : أهلية التقاضي، وهي تتوافر لمن توافرت فيه أهلية الأداء، بالنسبة للحق المطلوب حمايته .

– قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق ص196، 197 .

على ما تقتضيه الدعوى المستعجلة من سرعة لدرء الخطر العاجل، فاكتفى بتحقق المصلحة في الدعوى المستعجلة بالنسبة للقاصر دون أي شرط آخر .

255- وليس لأحد الخصوم أن يدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية ، إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع . قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : (ولئن كان الأصل أنه لا يكفي لقبول الدعوى : أن يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق، أو ذا مصلحة، أو ذا صفة في التقاضي . بل يجب أن تتوافر له أهلية المخاصمة لدى القضاء، وهو أصل عام ينطبق على الدعوى الإدارية، كما ينطبق على غيرها . إلا أنه لما كانت المصلحة هي مناط الدفع، كما هي مناط الدعوى، فإنه لا يجوز لأحد الخصوم الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية ، إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع . على أنه متى كان العيب الذي شاب تمثيل ناقص الأهلية قد زال، فإنه بزواله تصبح إجراءات التقاضي صحيحة، ومنتجة لآثارها في حق الخصمين على السواء، ومن ثم تنتفي كل مصلحة للمدعى عليه في الطعن عليها)[1] .

256- وتختلف الصفة عن أهلية التقاضي، ولكن بعض الفقهاء يخلطون بينهما؛ فيقررون أن صاحب الصفة هو المختص قانونًا

---

(1) حكمها في القضية المرقومة 1119 للسنة العاشرة القضائية، الصادر بجلسة 24 من ديسمبر سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 45، ص467 » .

بتمثيل الشخص المعنوي، والتحدث باسمه[1]، وصدرت بعض الأحكام القضائية تؤيد هذا الاتجاه.

ولكن قد ينوب إنسان آخر عن صاحب الدعوى في رفعها، فيشترط أن يكون له حق تمثيله قانونًا، وهذا التمثيل إما أن يكون اختياريًا، كالوكيل، وإما أن يكون وجوبيًا كالوصي على القاصر، أو على فاقد الأهلية أو ناقصها، والقيم على المحجور عليه، وممثل الشخص المعنوي[2].

257- والصحيح أن من يباشر الدعوى نيابة عن غيره هو ممثل الشخص صاحب الصفة[3]؛ لأن الصفة تتصل بالحق في الدعوى، أما التمثيل القانوني فيتصل بصحة إجراءات الخصومة، ويتصل بتحديد الصفة في تمثيل صاحبها في مباشرة الدعوى، ولا يتصل بالحق في الدعوى، وتحديد الخصوم الأصليين[4].

258- وقد يوجد نص قانوني يمنح أحد الأشخاص حق تمثيل جهة إدارية معينة أمام القضاء، فيحدد صفة هذا الشخص، أو يسمي الوظيفة التي يستطيع شاغلها ممارسة هذا الحق، ومن ثم فإن كل من تحققت فيه هذه الصفة المحددة، أو شغل الوظيفة

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 29 من يناير سنة 1966م . «مجموعة الخمسة عشر عامًا ص977 » .

(2) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص158 .

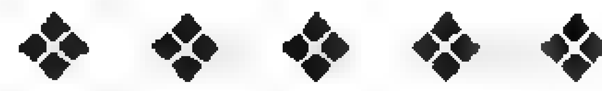
(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 23 من مايو سنة 1970م . «مجموعة الخمسة عشر عامًا ص985 » .

(4) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص92، 93 .

المسماة بصورة قانونية، يصبح ذا صفة في التقاضي باسم الجهة التي يمثلها [1] .

ولا يؤثر مع وجود النص القانوني : تمتع الجهة الإدارية بالشخصية المعنوية التي تؤهلها للتقاضي أو عدم تمتعها بها . فإذا لم يوجد نص قانوني يحدد الشخص صاحب الصفة في التقاضي باسم الجهة الإدارية، فإن هذه الصفة تقتصر على الوزير المشرف عليها .

وإذا كانت الجهة الإدارية ذات شخصية اعتبارية مستقلة، كان صاحب الصفة في التقاضي باسمها، هو الممثل القانوني لها، وتكون الدعوى التي ترفع ضد الوزير غير مقبولة [2] .



(1) انظر : الدكتور عدنان الخطيب : الإجراءات الإدارية – طبعة سنة 1968م، ص123 .

(2) انظر : الدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص325 .

المبحث الثالث

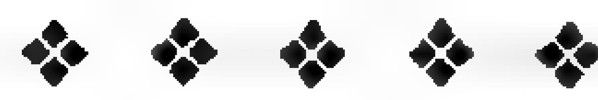
أنواع المصلحة، ووقت توافرها وطبيعة الادعاء بانعدامها

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : أنواع المصلحة .

المطلب الثاني : وقت توافر المصلحة .

المطلب الثالث : طبيعة الادعاء بانعدام المصلحة .



المطلب الأول

أنواع المصلحة

قد تكون المصلحة مادية أو أدبية ، وقد تكون مصلحة محققة أو محتملة ، وسنبحث هذه الأنواع في فرعين :

الفرع الأول : المصلحة المادية والمصلحة الأدبية .

الفرع الثاني : المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة .



الفرع الأول

المصلحة المادية والمصلحة الأدبية

259- تنقسم المصلحة التي تسوّغ رفع الدعوى إلى: مصلحة مادية أو مالية، ومصلحة أدبية أو روحية [1] ؛ فيجوز لصاحب العقيدة إذا منع من ممارسة شعائر دينه، أو أغلقت دور عبادته أن يرفع دعوى ؛ لأن تعطيل ممارسة الشعائر الدينية يمس عقيدة الإنسان وحريته ومشاعره [2] . وإذا وجدت مصلحة أدبية ولم توجد

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص335 .

(2) حكمت محكمة القضاء الإداري بأن : (الدفع بعدم القبول الدعوى ـ تأسيسًا على أن المدعي إذ خصص المبنى الذي يملكه لإقامة الشعائر الدينية، وأطلق عليه اسم : « كنيسة القصاصين »، فإنه يصبح ولا صفة له في الخصومة ؛ لأن الكنائس تخرج عن ملك المدعي بمجرد التبرع، فلا يصح له التحدث عنها، ولا يجوز في قضاء الإلغاء أن ترفع الدعوى حسبة، بل يجب أن يكون لرافعها صفة ومصلحة شخصية، وما قالته الحكومة سندًا لدفعها، من أنه طبقًا للخط الهمايوني الصادر سنة 1856م: تنشأ الكنائس حسبما يستصوبه البطريرك، أو رئيس الملة، أو غير ذلك من الشرائط التي وردت في الأمر المذكور، هذا الدفع مردود ؛ لما هو مستقر في قضاء هذه المحكمة من أن دعوى الإلغاء – وهي مخاصمة القرار الإداري ذاته – يكفي لقبولها : أن يكون لرافعها مصلحة يؤثر فيها القرار المطعون فيه. وما من شك في أن تعطيل الشعائر الدينية على الوجه الوارد في طلبات المدعي يتصل بعقيدته وحريته ومشاعره . ومن ثم يكون ذا مصلحة في الدعوى، ويتعين القضاء برفض هذا الدفع » .

– الحكم في القضية رقم 615 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 16 من ديسمبر 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 98، ص147 » .

مصلحة مادية جاز رفع الدعوى ؛ كالموظف الذي أحيل إلى المعاش، يجوز له أن يطعن في قرار تقديم غيره عليه في الأقدمية، لأن هذا يتعلق بسمعته، أو يشكك في كفاءته، ويسئ الظن به [1] . قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : (لا يشترط في المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء : أن تقوم على حق أهدره القرار الإداري، بل يكفي أن يمس القرار مصلحة مادية أو أدبية للمدعي، ولو كانت مصلحة محتملة)[2] .

وحكمت محكمة القضاء الإداري بأنه : (يكفي فيما يتعلق بطلب الإلغاء : أن يكون للطالب مصلحة شخصية مباشرة في الطلب، مادية أو أدبية، وهي تتوافر إذا مس القرار المطعون فيه حالة قانونية خاصة بالطالب، فإذا كان الثابت أن المدعي قد رفع دعوى الإلغاء من نفسه، وبصفته رئيسًا لهيئة إرشاد البوغاز، واتضح أن له – بصفته من مرشدي السفن – مصلحة مادية وأدبية مباشرة في إلغاء القرار المطعون فيه، فتكون له صفة في رفع هذه الدعوى، ويتعين بالتالي قبولها، دون

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص93، 94 . والدكتور ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري – المرجع السابق ص253، 254 . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص105 .

(2) الحكم في القضية رقم 288 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 5 من فبراير سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 147، ص416» . والحكم في القضية رقم 1001 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 31 من مايو سنة 1953م، « السنة السابعة، المبدأ رقم 710، ص1378 » .

بحث فيما إذا كانت لهيئة المرشدين شخصية معنوية أم لا؟)[1] .

وقضت محكمة القضاء الإداري كذلك بأن : (المصلحة كما تكون مادية تكون أدبية، فكلتاهما تجزي في قيام الدعوى، وتصلح لها دعامة وسندًا، ولا مشاحة في أن لمن أحيل إلى المعاش مصلحة أدبية في إلغاء المرسوم الصادر بتقديم عشرة عليه في الأقدمية ؛ لما قد يفتح من ثغرة يتسرب منها سوء الظن إليه، ولاسيما إذا لوحظ ما أدلت به الحكومة في دفاعها، من أن من بين الأسباب التي دعت إلى صدور المرسوم المشار إليه طول مدة خدمة المطعون فيه المشرفة من جهة كفايته ونزاهته، وما قد يحمله ذلك التوجيه من تعرض خفي)[2] .

260- والموظف المحكوم عليه بحكم جنائي له مصلحتان في الطعن في الحكم : إحداهما مادية، والثانية أدبية، فإذا لم تكن له مصلحة في الطعن من الناحية المادية، فإن المصلحة الأدبية متوافرة دائمًا[3] .

وجاء في حكم محكمة القضاء الإداري أنه : (لما كانت المصلحة هي مناط الدعوى، فإنه يتعين توافرها وقت رفعها، واستمرار وجودها ما

---

(1) الحكم في القضية رقم 112 للسنة السادسة القضائية الصادر بجلسة 6 من ديسمبر سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المبدأ رقم 78، ص102 » .

(2) الحكم في القضية رقم 445 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 29 من نوفمبر سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المبدأ رقم 41، ص90 » .

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 183 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 27 من نوفمبر سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المبدأ رقم 34، ص61 » .

بقيت الدعوى قائمة ؛ لكونها شرط مباشرة الدعوى، وأساس قبولها، فإذا كانت هذه المصلحة منتفية من بادئ الأمر، أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى، كانت الدعوى غير مقبولة، بيد أن المصلحة الأدبية تكفي وحدها، وإن زالت المصلحة المادية)[1] .



الفرع الثاني

المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة

261- يشترط لقبول دعوى الإلغاء : أن يكون رافعها صاحب مصلحة شخصية حالة ومحققة، وتوجد علاقة مباشرة بينه وبين القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء . أما المصلحة المحتملة – وهي التي من شأنها أن تهيئ الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر، دون أن يكون ذلك مؤكدًا [2] – فلا تكفي ولا يعتد بها في رفع هذه الدعوى . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أن : (قضاء هذه المحكمة قد جرى على قبول دعوى الإلغاء، متى وجدت

(1) الحكم في القضية رقم 1716 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 18 من يناير سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، مبدأ رقم 209، ص243 » .

– انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص156، 157 . والدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق ص180 .

(2) انظر: الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق 254، 255 .

مصلحة شخصية محققة لرافعها، واشترط في قيام هذه المصلحة: وجود علاقة مباشرة بين رافع الدعوى وبين القرار المطعون فيه)[1].

262- ولكن يجوز – استثناء – أن يعتد بالمصلحة المحتملة في رفع الدعوى[2]؛ كالاحتياط لدفع ضرر محدق، والاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، فيجوز أن يرفع صاحب المصلحة المحتملة دعوى الإلغاء[3]، جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أنه: (لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في

---

(1) الحكم في القضية المرقومة 144 للسنة الأولى القضائية، الصادر بجلسة 24 من نوفمبر سنة 1948م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المبدأ رقم 17، ص80 » . والحكم في القضية المرقومة 467 للسنة الخامسة القضائية الصادر بجلسة 11 من مارس سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المبدأ رقم 216، ص638» .

(2) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص336 وما بعدها .

(3) نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية المعدل بالقانون رقم 23 الصادر في سنة 1992م على أنه : (ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب: الاحتياط لدفع ضرر محدق، أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه) .

– انظر : الدكتور رمزي سيف : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية – طبعة القاهرة سنة 1959م، ص142 . والدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق ص154 – 156 . والدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري – المرجع السابق ص322 .

إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمام محكمة القضاء الإداري : أن يكون للمدعي مصلحة حالة من ورائه، بل يكفي أن تكون له في ذلك مصلحة محتملة)[1] .

وقضت محكمة القضاء الإداري كذلك بأنه : (إذا كان الثابت أن المدعيين قد طلبا إلغاء القرار الصادر بالترخيص ببناء جامع، في الأرض الملاصقة لأرض كنيستهما، فإن تنفيذ القرار تنفيذا ماديًّا بإتمام الجامع لا يؤثر في طلب الإلغاء، ولا يسقط حق المدعيين فيه، وتبقى مصلحتهما قائمة في إلغائه، وذلك لأن بناء المسجد قد يترتب عليه احتمال عدم التصريح ببناء الكنيسة في مكانها المختار بجوار هذا المسجد. ومن ثم فإن مصلحة المدعيين في الطعن على هذا القرار ما زالت قائمة، ويكون الدفع بعدم قبول الدعوى على غير أساس، متعينًا رفضه)[2] .

---

(1) الحكم في القضية رقم 138 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة 16 من فبراير سنة 1950م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، المبدأ رقم 106، ص379 » .

(2) الحكم في القضية رقم 891 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 14 من فبراير سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة، المبدأ رقم 221، ص208».
وقضت بأن : (الدفع بعدم وجود صفة للمدعي في طلب إلغاء قرار مجلس الوزراء المشار إليه ؛ لأنه لم يكن وكيلاً عن طائفة الأقباط الأرثوذكس، وليس له حق في التحدث عنها، مردود بأن المدعي باعتباره مواطنًا مصريًا، له الحق في أن يطالب بإلغاء أي قرار إداري عام يراه مخالفًا للقانون، متى كان القرار ماسًّا بحقوقه، أو كان هناك احتمال بالمساس بها) . =

263- يبين من هذا : أن القضاء الإداري يتوسع في شرط المصلحة، ولاسيما في طعون الموظفين العموميين، وتبرير هذا التوسع من وجهين :

الوجه الأول : أن دعوى الإلغاء قضاء عيني يستهدف حماية المشروعية . فمن ثم يتوسع القضاء في إتاحة الفرصة أمام كل صاحب مصلحة، ولو كانت هذه المصلحة محتملة .

الوجه الثاني : أن دعوى الإلغاء مقيدة بميعاد قصير، فإذا ألزم صاحب المصلحة المحتملة بالانتظار حتى تصبح مصلحته محققة، فإنه يخشى أن تفوت المدة قبل تمكنه من رفع الدعوى [1] .

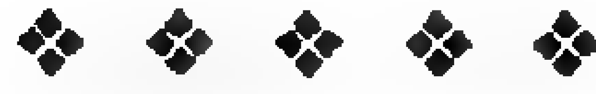
=- الحكم في القضية رقم 3716 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 14 من أكتوبر سنة 1958م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة عشرة، المبدأ رقم 132، ص141 » .

- وقضت بأنه : (وإن كانت شركة أوتوبيس الفيوم قد وضعت تحت الحراسة، وفقًا لأحكام الأمر العسكري رقم 4 لسنة 1956م، ووفقًا لأحكام هذا الأمر أصبحت النيابة عنها والتقاضي باسمها من حق الحارس عليها، إلا أنه نظرًا إلى أن الشركة المذكورة قد طعنت في القرار الصادر بوضعها تحت الحراسة طالبة إلغاءه، فإن لها مصلحة على الأقل محتملة، تجعل دعواها بطلب إثبات حالة موجوداتها عن طريق القضاء مقبولة، كما أن لها شأنًا في هذه الدعوى التي اختصمت فيها الحارس عليها، يجعل شرط الصفة متوافرًا في عضو مجلس إدارة المنتدب الذي أقام الدعوى نيابة عنها) .

- الحكم في القضية رقم 633 للسنة الخامسة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 26 من يونيو سنة 1961م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشرة، المبدأ رقم 200، ص289 » .

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - المرجع السابق ص94 . = والدكتور عبد الغني=

وتتحقق المصلحة المحتملة لكل من تتوافر فيه شروط تطبيق القرار الإداري التنظيمي « اللائحة » ؛ تأسيسًا على احتمال وقوع الضرر من جراء تطبيقه عليه في المستقبل [1].



المطلب الثاني
وقت توافر المصلحة

264- يجب أن تتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى العادية، وأن تظل مستمرة حتى يفصل فيها . وكذلك يشترط توافر المصلحة عند رفع دعوى الإلغاء، ولكن اختلف الباحثون في اشتراط استمرارها حتى يفصل في الدعوى .

فيكتفي مجلس الدولة الفرنسي بوجود المصلحة حين رفع الدعوى ولو زالت بعد ذلك، إلا إذا كان زوال المصلحة يرجع إلى زوال عدم المشروعية المتصل بالقرار الإداري المطعون فيه . وهذا المذهب يتفق مع طبيعة دعوى الإلغاء ؛ لأنها دعوى تتعلق بالمشروعية [2] .

=بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص103، 104 .

(1) انظر : المستشار مصطفى كامل إسماعيل : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – محاضرات ألقاها على طلبة كلية الحقوق – جامعة القاهرة « دبلوم العلوم الإدارية » سنة 1968 – 1969م، ص68 . والدكتور فؤاد محمد النادي : الرقابة في القضاء على أعمال الإدارة العامة – طبعة دار أبو المجد للطباعة سنة 1414هـ = 1994م، ص290 .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص547 وما بعدها .

وتظل المصلحة العامة التي تتعلق بها حقوق المجتمع حين رفع الدعوى باقية، ولو زالت المصلحة الشخصية للطاعن بعد رفع الدعوى، ويكون الحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجة على الكافة .

وقد يمس القرار الإداري مصلحة أحد الناس فيرفع دعوى إلغاء، ويعزم كثير من الناس الذين يمس القرار المطعون فيه مصالحهم على التدخل فيها، ولكنهم يكتفون برفعها ممن رفعها ولا يتدخلون فيها، فإذا زالت مصلحة من رفعها لأي سبب، فإن مصالح الآخرين سيصيبها أضرار لو لم يتقرر استمرار الدعوى ؛ إذ قد يتعذر رفع دعوى جديدة، لفوات مدة رفعها .

265- وقد تضاربت الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة المصري قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا، وكان الاتجاه الأغلب يشترط توافر المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى يصدر حكم فيها، فإذا زالت المصلحة أثناء سير الدعوى كانت غير مقبولة ؛ لأن الدعوى تصير غير ذات موضوع، إذ لا مصلحة للمدعي تخوله الاستمرار في السير في الدعوى . وقد أخذ بهذا الرأي بعض الباحثين – مثل : «الدكتور فؤاد العطار »، « والدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي » - وأساس ذلك عندهم : أن دعوى الإلغاء تتميز بأنها دعوى عينية تقوم على اختصام القرار الإداري، وأن الحكم الذي يصدر فيها بإلغائه يعدمه، ويكون حجة على الكافة، ولكن هذه الدعوى لا تخرج عن كونها خصومة قضائية، مناطها : توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها، واستمرار هذا الشرط خلال الخصومة، إلى أن يفصل فيها ؛ فإذا رفعت هذه الدعوى مفتقرة إلى هذا الشرط، أو رفعت

وهو متوافر فيها، ثم افتقدته أثناء نظر الخصومة وجب الحكم في الحالين بعدم قبول الدعوى ؛ لعدم قيام سبب بها [1].

فكانت جل أحكام مجلس الدولة المصري مطردة على اشتراط توافر المصلحة دائمًا، منذ رفع الدعوى حتى الفصل فيها . فقد قررت محكمة القضاء الإداري : أن المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيرًا مباشرًا، حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة – أدبية أو مادية – في طلب إلغاء القرار، سواء أكانت تلك المصلحة حالة أم محتملة، ولما كانت المصلحة هي مناط الدعوى، فإنه يتعين توافرها وقت رفعها، واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة، لكونها شرط مباشرة الدعوى، وأساس قبولها، فإذا كانت هذه المصلحة منتفية في بادئ الأمر، أو زالت بعد قيامها أثناء سير الدعوى، كانت الدعوى غير مقبولة[2].

وجاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (من الأمور المسلمة : أن شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوفر من وقت رفع الدعوى، وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائيًا . ولا يؤثر في هذا

---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق ص616 . والدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق ص145 . وفيه يقول : (يشترط أن تظل المصلحة قائمة حتى نهاية الفصل في الدعوى، غير أن هناك أحكامًا لم تشترط ذلك) .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1560، للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 21 من مارس سنة 1957م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، المبدأ رقم197، ص293 » .

الدفع التأخر في إبدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع ؛ لأنه من الدفوع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع، ويجوز إبداؤها في أية حالة كانت عليها الدعوى، ولما كانت دعوى الإلغاء هي دعوى تستهدف إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه، فإنه إذا ما حال دون ذلك مانع قانوني، فلا يكون هناك وجه للاستمرار في الدعوى، ويتعين الحكم بعدم قبولها ؛ لانتفاء المصلحة فيها) [1] .

فشرط المصلحة لازم لقبول الدعوى، ويجب توافره وقت رفع الدعوى، ويلزم استمراره في القضايا العادية حتى يصدر حكم يفصل فيها [2] .

266- ويرى بعض الباحثين اشتراط توافر المصلحة عند رفع الدعوى، ولا يؤثر تخلفها بعد ذلك، لأن تخلف شرط المصلحة لدى الطاعن، إذا كان يؤثر على الحكم في الموضوع، فلا يجوز مطلقًا أن يؤثر على قبول الدعوى ذاتها .

والقول بخلاف هذا يؤدي إلى إغلاق القضاء الإداري عينيه عن قرارات إدارية باطلة لا شك في بطلانها، فإذا أصدرت الإدارة – مثلاً – قرارًا بترقية موظف، وخالفت فيه الشروط التي نصت عليها التشريعات،

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية المرقومة 131 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 24 من ديسمبر سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة، المبدأ رقم 44، ص459 » .
– انظر : « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا « 1965 – 1980م »، ج2، ص971.

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية الرقيمة 1158 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 24 من مارس سنة 1963م، «مجموعة السنة الثامنة القضائية » .

ثم طعن موظف آخر صاحب مصلحة في هذا القرار بالإلغاء، فإن الإدارة تستطيع أن تفصل الطاعن بغير الطريق التأديبي، فيستحيل عليه الطعن في القرار الصادر بفصله ؛ لأنه من أعمال السيادة بصريح النص، وكذلك يستحيل عليه الطعن في القرار الآخر الباطل؛ لأن شرط المصلحة قد تخلف بصدور قرار الفصل، فلو اشترط استمرار توافر المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى، لأدى ذلك إلى بقاء كثير من القرارات الباطلة، وتغدو الرقابة القضائية غير مجدية ولا مفيدة، ويفتح الباب واسعًا أمام الإدارة ؛ كي تكيد لكل من يطعن من الموظفين في قراراتها

ونحن نرى – مع أكثر الباحثين – أن اشتراط استمرار المصلحة حتى الحكم في الدعوى لا يتفق مع الطبيعة الخاصة، لدعوى الإلغاء، ولا يتسق مع الأهداف التي تستهدف تحقيقها[1] .

267- ولم تشترط بعض الأحكام التي أصدرها مجلس الدولة المصري استمرار شرط المصلحة حتى وقت صدور الحكم ؛ فقد قررت محكمة القضاء الإداري : أن المصلحة في إقامة الدعوى تتقرر بحسب الوضع القائم عند رفعها، ولا تتأثر بما يجدّ بعد ذلك من

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص341 . والدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء « قضاء الإلغاء » – تابع كتاب الرقابة على أعمال الإدارة – المرجع السابق ص20 . والدكتور محسن خليل: القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – طبعة سنة 1968م، ص672 . والدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص257 .

أمور وأوضاع [1] .

وقررت كذلك : أن العبرة في قبول الدعوى بتوافر المصلحة يوم رفعها . أما زوال هذه المصلحة أثناء نظر الدعوى وعدم زوالها فإنه يكون من الأمور الموضوعية التي تنظر فيها المحكمة، دون أن يؤدي ذلك إلى عدم قبول الدعوى [2] .

فإذا كانت الحكومة قد قامت بتصحيح الوضع القانوني، وإزالة وجه عدم المشروعية بسحب القرار المطعون فيه، فإن دعوى الإلغاء تصبح غير ذات موضوع، مما لا معدى معه من اعتبار الخصومة منتهية ؛ إذ هي لا تقوم على اختصام القرار في ذاته من ناحيته العينية، وقد تجردت بعد السحب من أي حق شخصي للمدعي [3] .

268- ويكتفي مجلس الدولة الفرنسي في دعوى الإلغاء بوجود المصلحة وقت رفع الدعوى، ويحكم في الموضوع إذا زالت بعد ذلك

---

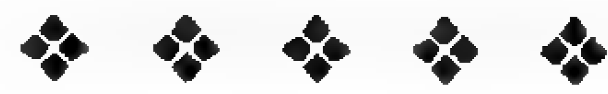
(1) الحكم في القضية رقم 1323 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 24 من مارس سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، المبدأ رقم 381، ص390 » .

(2) الحكم في القضية رقم 279 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 24 من يناير سنة 1950م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة، المبدأ رقم 70، ص246 ». والحكم في القضية رقم 1307 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 14 من فبراير سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 334، ص657 » .

(3) الحكم في القضية رقم 1693 للسنة العاشرة القضائية، الصادر بجلسة 17 من يوليو سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، المبدأ رقم 390، ص644 » .

مصلحة رافع الدعوى قبل صدور الحكم فيها .

ويرى « الدكتور سليمان محمد الطماوي » أن موقف مجلس الدولة الفرنسي والأحكام الإدارية المصرية القليلة التي اتبعته تعد أكثر اتفاقًا مع طبيعة دعوى الإلغاء، ولكنه يفضل – لاعتبارات عملية – المسلك الذي يشترط استمرار المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى ؛ لأنه يخفف العبء ويقلل من احتمالات التصادم مع الإدارة [1] .



المطلب الثالث

طبيعة الادعاء بانعدام المصلحة

269- استقر مجلس الدولة المصري على جواز إبداء الدفع بانعدام المصلحة في أية حالة تكون عليها الدعوى، وجواز الدفع به ولو بعد التحدث في موضوع الدعوى ؛ لأنه دفع بعدم قبول الدعوى، والمصلحة شرط لقبولها، ولا يؤثر في الدفع المتعلق بالمصلحة التأخير في إبدائه إلى ما بعد مواجهة الموضوع، فقد تضافرت أحكام القضاء الإداري المصري على أن الدفع بانعدام توافر المصلحة يعد دفعًا موضوعيًا [2] . فقد قررت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في الثاني والعشرين من مارس سنة

---

(1) انظر : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص553، 554 .

(2) قضت المادة 12 من قانون مجلس الدولة رقم 47 الصادر في سنة 1972م بأنه : لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية .
فالمادة عبرت بعدم القبول لهذه الطلبات .

تسع وأربعين وتسعمائة وألف أنه : لا يؤثر في الدفع بعدم القبول : التأخر في إبدائه إلى ما بعد مواجهة موضوع الدعوى ؛ لأنه من الدفوع التي لا تسقط بالتكلم في الموضوع، ويجوز إبداؤه - طبقا للقواعد العامة في المرافعات المدنية والتجارية - في أية حالة تكون عليها الدعوى [1] .

وهذا يتفق مع أحكام القضاء الإداري التي تقضي بانتهاء الخصومة إذا زالت المصلحة في أي وقت قبل الحكم في الدعوى ؛ لأن هذا لا يتحقق إلا إذا أمكن إثارة الدفع بانعدام المصلحة في أي وقت ؛ لمواجهة احتمال زوال مصلحة رافع الدعوى بعد رفعها وقبل الحكم فيها .

والدفع بانعدام المصلحة يستقل عن موضوع الدعوى، ويفصل فيه مستقلاً عن الموضوع، ولكن قد يرتبط أحيانًا الفصل في الدفع بالفصل في الموضوع ارتباطًا وثيقًا ، فلا يمكن الفصل في أحدهما دون الفصل في الآخر [2] .

ويذكر « الدكتور ماجد راغب الحلو » أن الدفع بانعدام المصلحة

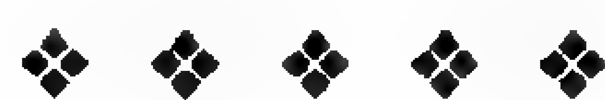
---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة القضائية ص488 .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري - الكتاب الأول : قضاء الإلغاء - المرجع السابق ص555 . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة - الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء - المرجع السابق ص343 . والدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء « قضاء الإلغاء » تابع كتاب الرقابة على أعمال الإدارة - المرجع السابق ص21 . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » - المرجع السابق ص114، 115 .

ليس دفعًا موضوعيًّا أو شكليًا، وإنما هو دفع بعدم القبول، يجوز إبداؤه في أي حالة تكون عليها الدعوى [1] .

ونحن لا نتفق مع هذا الرأي ؛ لأن الدفع بعدم القبول لانعدام المصلحة، يجب أن يكيف بأنه دفع موضوعي أو شكلي حسبما يرى الباحث طبيعته، أما أنه ينفي عنه الوصفين معًا فهذا غير صحيح، ونرى – مع جل الباحثين – أن الدفع بانعدام المصلحة يعتبر دفعًا بعدم القبول، وليس دفعًا موضوعيًّا.



(1) القضاء الإداري – المرجع السابق ص250 .

المبحث الرابع

أمثلة للمصالح والصفات التي تجيز قبول دعوى الإلغاء

270- لا يشترط بالضرورة أن تستند دعوى الإلغاء إلى حق معتدى عليه، وليست المصلحة العامة التي تقتضي أن تلتزم الإدارة حدود المشروعية بمقتضاها، هي المصلحة التي تستند إليها دعوى الإلغاء ؛ لأن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة أو دعوى شعبية مقررة لكافة أفراد المجتمع، فصفة المواطنة لا تكفي وحدها لتوافر المصلحة، وإنما يجب أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة أثر فيها القرار الإداري المطعون فيه، وهذه الحالة القانونية الخاصة أو المركز القانوني الخاص ليست ضابطًا يخضع للتحقق من مدى توافر شرط المصلحة، وإنما هي فكرة تعطي توجيهًا عامًا للاهتداء به، مع أنه يترك للمحكمة قدرًا كبيرًا من السلطة التقديرية تقدر بها كل حالة وحدها . ويجب أن ترجع المحكمة إلى السوابق القضائية، لتتحقق من كيفية فهم المحاكم لشرط المصلحة في دعوى الإلغاء [1] .

وسنتكلم عن هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول : مصالح وصفات الموظفين، والجماعات، والمنتفعين من خدمات المرافق العامة .

المطلب الثاني : مصالح الأشخاص الطبيعيين غير الموظفين، ومصالح الموظفين بدون صفاتهم الوظيفية .

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - المرجع السابق ص96 .

المطلب الأول

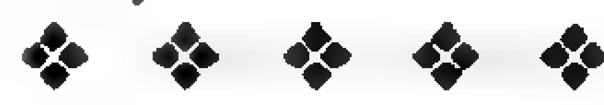
مصالح وصفات الموظفين، والجماعات، والمنتفعين من خدمات المرافق العامة

سنبحث هذا المطلب في ثلاثة فروع :

الفرع الأول : مصالح الموظفين .

الفرع الثاني : مصالح الجماعات .

الفرع الثالث : مصالح المنتفعين من خدمات المرافق العامة .



الفرع الأول

مصالح الموظفين

271- يحق للموظف العام أن يطعن في القرار الإداري الذي يمس مصلحته فيما يتصل بعمله الوظيفي [1]، بيد أن القرارات التي تصدر في مجال الوظيفة العامة لا تمس كلها مصالح الموظف العام، فتوجد قرارات تتعلق بتنظيم المرفق العام، وسيره باضطراد وانتظام، مثل التعليمات التي يصدرها الرئيس إلى الموظف العام، تبين له طريقة أدائه واجبات وظيفته . ولا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات التي تتصل بتنظيم المرافق العامة وسيرها باطراد وانتظام ؛ لأنها تتصل بمصالح الموظفين، ولا تلحق ضررًا بالطاعن ؛ ولأن المصلحة الشخصية للطاعن هي التي

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص123 وما بعدها .

تبرر وتسوغ الطعن بالإلغاء . ولذا يجوز للموظف العام أن يطعن بالإلغاء في القرارات التي تتعلق بحقوق الوظيفة العامة وواجباتها، كالقرارات المتعلقة بالتعيين والترقية والندب والنقل والإعارة والتأديب ؛ لأنها تمس مصلحته الشخصية [1] .

272- فالقرارات الإدارية المتصلة بالتعيين في الوظيفة العامة يحق الطعن فيها لكل من تتوافر فيه شروط التعيين ؛ لأنه صاحب مركز قانوني خاص تجاه القرارات الإدارية المطعون فيها . أما من لم تتوافر فيه شروط التعيين فلا يجوز له الطعن فيها ؛ لأنه ليس صاحب مركز قانوني خاص إزاء القرارات المطعون فيها، ولم تتأثر مصلحته الشخصية تأثيرًا مباشرًا .

وإذا كانت المسابقة هي طريقة التعيين، فيحق لكل من تتوافر فيه شروط التعيين في الوظيفة أن يتقدم لها، فإن رفضت جهة الإدارة أن ترشحه، وتدرج اسمه في قائمة المرشحين، جاز له أن يطعن في قرار الرفض، وفي قرار التعيين الناشئ عنه . ويحق لكل من يشترك فعلاً في المسابقة - حين تشوب مخالفة القانون إجراءات المسابقة - أن يطعن في قرار التعيين . وإذا لم تلتزم جهة الإدارة حين التعيين بترتيب الناجحين في المسابقة، جاز لكل من نجح في المسابقة أن يطعن في قرار التعيين .

أما الوظيفة التي تشغل بطريقة الترشيح، فيحق لكل من تتوافر فيه شروط الترشيح ولم يرشح، ولكل من رشح ولم يعين أن يطعن في قرار التعيين .

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص591 وما بعدها .

273- وأما قرارات الترقية : فيحق لكل موظف استوفى شروط الترقية وقت ترقية نظرائه أن يطعن بالإلغاء في قرار الترقية ؛ لأن مصلحته محققة وحالة، بل ويحق لكل صاحب مصلحة محتملة تتحقق في المستقبل أن يطعن بالإلغاء في قرار الترقية، ولو لم تتوافر فيه شروط الترقية حين إجرائها. إذا كانت الترقية المخالفة للقانون قد شملت الموظفين الأحدث منه ؛ إذ تتحقق مصلحة الموظف بترقيته، وكذلك بعدم سبق الموظف الأحدث منه له بناء على ترقية تخالف القوانين ؛ لأن الأسبقية في الدرجة تجعل الموظف العام صاحب مصلحة في الطعن بالإلغاء، فهي تؤثر على ترقيته في الحال أو المآل .

وإذا شغلت الوظيفة العامة بطريقة التعيين في الخارج، فإن هذا سيؤثر على ترقية الموظف، فتتحقق له مصلحة في الطعن بالإلغاء إذا وضع المعين من الخارج قبله في كشف الأقدمية، أو وضع في درجة أعلى منه .

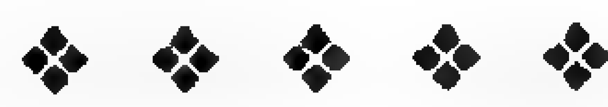
ولكن لو اختلف الكادر الوظيفي للمدعي عن الكادر الذي عين عليه المطعون في ترقيته، فلا يحق للموظف أن يطعن في قرار الترقية ؛ لانتفاء مصلحته في الحال والمآل [1] .

274- وأما القرارات التأديبية فيحق للموظف الذي يصدر في مواجهته

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص344 – 348 .

القرار التأديبي أن يطعن بإلغائه ؛ لأن مصلحته محققة وظاهرة في طلب إلغائه، ولو تم تنفيذ القرار التأديبي قبل الفصل في الدعوى ؛ كأن يكون قرار العقوبة التأديبية يقضي بوقف الموظف العام عن العمل مدة محددة، إذ سيترتب على إلغاء القرار التأديبي، صرف مرتب الموظف الطاعن عن المدة التي وقف فيها عن العمل [1] .



الفرع الثاني
مصالح الجماعات

275- يقصد بمصالح الجماعات : مصالح الهيئات والجهات التي تتمتع بالشخصية المعنوية : كالنقابات المهنية والعمالية والجمعيات .

وقد أقر القضاء الإداري الفرنسي والمصري للجماعات ذوات الشخصية المعنوية بالحق في طلب إلغاء القرارات الإدارية، إذا ألحق القرار الإداري أضرارًا بالأهداف التي وجدت الهيئات لأجلها، أو إذا مس القرار الإداري المصالح العامة المشتركة للهيئة، أو إذا انصرف أثر القرار الإداري إلى المصالح العامة المشتركة للأعضاء، من غير تعيين لأعضاء معينين بأنفسهم [2] . ويكفي أن يضر القرار الإداري جل أعضاء النقابة

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض» – المرجع السابق ص98، 99 . والدكتور ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري – المرجع السابق ص262 – 264 .

(2) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء =

أو الهيئة، ولا يلزم أن يصيب جميع الأعضاء أذى من القرار الإداري . والهيئة لها أن ترفع الدعوى المتصلة بحقوقها بصفتها شخصًا معنويًا عاديًا، مثل الحقوق التي قد تكون في ذمة أعضائها، أو الحقوق التي تكون قبل الغير الذين تتعامل معهم .

276- والدعوى الجماعية التي ترفعها المنظمة أو الهيئة أو النقابة هي : التي ترفع دفاعًا عن مصلحة جماعية ينص القانون النظامي بها على حمايتها، أو يقتضي نظامها هذه الحماية، مثل : طلب عزل مجلس الإدارة، أو مسئوليته عن أخطاء ارتكبها [1] .

والمصلحة الجماعية قد تكون دفاعًا عن الشخصية المعنوية ذاتها، وقد تكون دفاعًا عن الوضع القانوني للطائفة التي تنتمي إليها، بسبب مباشرتها المهنة ؛ فالمصلحة الجماعية في هذه الحالة تكون لعدة أفراد ينتمون إلى شخص قانوني يستقل عن مجموعة الأفراد المكونين له ؛ كأعضاء في رابطة أو منظمة أو نقابة أو اتحاد . وقد أجاز القضاء الإداري رفع الدعوى بناء على هذه المصلحة الجماعية المشتركة للأفراد . جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (من المسلم أن للنقابات المنشأة وفقًا للقانون : أن ترفع الدعاوى المتعلقة بحقوقها : بصفتها شخصًا معنويًا عاديًا ؛ كالحقوق التي عساها أن تكون في ذمة أعضائها، أو قبل الغير الذين تتعامل معهم، كذلك استقر الرأي ـ فقهًا وقضاءًا على أن للنقابات أن ترفع الدعاوى المتعلقة بالمصلحة الجماعية أو المشتركة،

=المرجع السابق ص361، 362 . والدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص264 وما بعدها .

(1) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : المؤسسات الاقتصادية في الدول العربية – الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة ص177، 178 .

للدفاع عن مصالح المهنة . وجرى القضاء في فرنسا على اعتبار أن للنقابة مصلحة جماعية إذا كان ثمة ضرر قد أصاب أعضاءها، بصفتهم أعضاء في النقابة، وبسبب مباشرتهم للمهنة التي وجدت النقابة للدفاع عنها، غير أنه تجب التفرقة بين هذه المصالح الجماعية والمصالح الفردية لهؤلاء الأعضاء، فهذه المصالح الفردية هي ملك لأصحابها، وهم أصحاب الحق في المطالبة بها، ورفع الدعاوى عنها، ولا تقبل الدعوى بشأنها من النقابة)[1].

277- أما المصلحة الشخصية التي تخص أحد أعضاء الهيئة، أو أعضاء معينين بأنفسهم، فإنها لا تبرر للهيئة ذاتها الطعن بالإلغاء، إذا لم يكن للقرار الإداري تأثير على المصلحة الجماعية . فإذا أثر القرار الإداري في أعضاء معينين بذواتهم، كان لهم وحدهم حق الطعن . بيد أنه يجوز للهيئة ذاتها بعد رفع الدعوى من أصحاب الشأن أن تتدخل فيها، بشرط ألا تطلب طلبات جديدة غير الطلبات التي طلبها رافعوا الدعوى . وإذا حصلت النقابة أو الهيئة على توكيل من العضو أو الأعضاء الذين أصابهم ضرر مباشر من القرار، فيجوز لها أن ترفع دعوى باسمهم [2] .

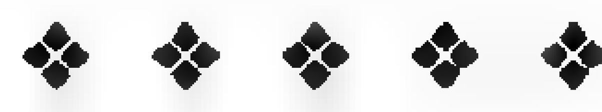
وقد حكم مجلس الدولة المصري بأن لاتحاد المأذونين مصلحة شخصية في طلب إلغاء قرار وزير العدل الصادر بفصل كل مأذون يجمع

---

(1) حكمها في الدعوى رقم 378 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 12 من نوفمبر سنة 1960م .

(2) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – المرجع السابق ص363 . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري لأعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص128 – 131 .

بين التدريس والمأذونية، وأقر كذلك مصلحة اتحاد خريجي الجامعة في احتساب علاواتهم العادية على وجه محدد . وأقر كذلك مصلحة الاتحاد النسائي في التدخل في القضية المرفوعة ضد قرار إداري رفض تعيين المدعية، في الوظائف القضائية بمجلس الدولة، لأنها امرأة، مع أنه لم يقر بأن لنقابة عمال وموظفي مجلس بلدي معين مصلحة شخصية في رفع الدعوى، للمطالبة بأحقية الأعضاء في العلاوة الاستثنائية ؛ لأنها لا تتعلق بالمصلحة الشخصية المباشرة للنقابة، ولا تتعلق بالمصلحة الجماعية المتصلة بممارسة المهنة، وإنما تتصل بحقوق فردية لبعض أعضائها(1) .



الفرع الثالث

مصالح المنتفعين من خدمات المرافق العامة

278- يتحقق شرط المصلحة للمنتفعين من خدمات المرافق العامة في الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية التي ترهقهم ماديًّا وتزيد أعباءهم المالية، أو تمنعهم من الإفادة من خدمات المرافق العامة، مع أنهم تتوافر فيهم الشروط القانونية للحصول على هذه الخدمات، كالقرار الإداري الذي يصدر بحمل الملتزم على احترام شروط عقد الالتزام(2) . قررت محكمة القضاء الإداري أن : النزاع بين بلدتي الروضة والمحرص يقوم على مصلحة مواطني كل بلدة منهما في جعل مقر المركز الجديد في بلدتهم، لتحصيل الفوائد الكثيرة المادية والأدبية من جراء وجود

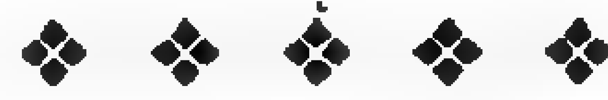
---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - المرجع السابق ص96، 97 .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - المرجع السابق ص102 .

مقر المركز بها، والمدعي - باعتباره أحد مواطني بلدة الروضة - له مصلحة شخصية محققة كغيره من مواطنيها في جعل مقر المركز الجديد بها [1].

وقررت المحكمة الإدارية العليا أنه : يكفي لمخاصمة هذا القرار، أن يثبت أن المدعي يقيم في تلك القرية حتى تتحقق له مصلحة شخصية، في كل قرار يتعلق بمصالح هذه القرية والمقيمين بها، وإلا أصبحت مثل هذه القرارات الإدارية مصونة من الطعن فيها، مع أنها تمس مصلحة الأهلين، وتؤثر فيهم تأثيرًا مباشرًا، كمجموع من الناس يقيم في هذه المنطقة [2].



المطلب الثاني
مصالح الأشخاص الطبيعيين غير الموظفين
ومصالح الموظفين بدون صفاتهم الوظيفية

279- يشترط لتوافر المصلحة في دعوى الإلغاء : أن توجد صفة المواطنة، وأن توجد صفة تميز الإنسان عن غيره، وتجعله في مركز قانوني معين ووضع خاص، تجاه القرار الإداري الذي يطلب إلغاءه ؛ لأن دعوى الإلغاء ليست دعوى شعبية أو دعوى حسبة يرفعها من يريد .

وسنبين بعض هذه الصفات والمصالح طبقًا لأحكام مجلس الدولة

---

(1) حكمها في القضية رقم 467 للسنة الخامسة القضائية، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة ص638 » .

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة السابعة القضائية، المبدأ رقم 11، ص88 .

في كل من فرنسا ومصر، وذلك في خمسة فروع متتابعة :

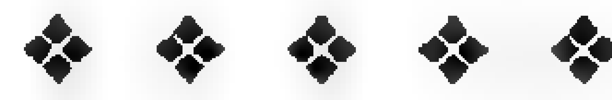
الفرع الأول : صفة المموّل البلدي .

الفرع الثاني : صفة المواطن المحلي . .

الفرع الثالث : صفة المالك .

الفرع الرابع : صفة الناخب .

الفرع الخامس : صفة المنتسب لأحد الأديان .



الفرع الأول

صفة الممول Le contribaubale

280- يرى مجلس الدولة الفرنسي أن صفة الممول Le contribaubale الذي يدفع الضريبة للدولة، أو للهيئة اللامركزية الإقليمية، أو لأحد أشخاص القانون العام الأخرى تقرر له مصلحة، ويكون ذا صفة يرفع بمقتضاها دعوى بإلغاء القرارات المعيبة التي يصدرها المجلس البلدي وتحمّل البلدية أعباء مالية [1] ؛ مثل : القرار الإداري بدفع أجرة طبيب من خزينة البلدة ليعالج أهلها مجانًا . وقد حكم مجلس الدولة الفرنسي بهذه القاعدة على ممولي جميع الهيئات اللامركزية،

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص576 وما بعدها . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص118، 119 .

وعلى ممولي المستعمرات الفرنسية وأراضي ماوراء البحار .

ويبين من هذا : أن مجلس الدولة الفرنسي تطور وتوسع بالتدرج في الإقرار بمصلحة الممول في الرقابة على النفقات العامة المحلية، ولكنه وقف عند هذا المقدار .

أما بالنسبة لممولي الدولة الذين يدفعون الضرائب للسلطة المركزية، فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يبلغ في توسعته إلى حد تقرير حقوقهم في رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات التي تؤثر في أموال الدولة[1]، لأن كل أوجل المواطنين يعدون من ممولي الدولة، فإذا أبيح لهم الطعن، فإن هذا يؤدي إلى جعل دعوى الإلغاء دعوى حسبة [2]، أو دعوى شعبية يكتفى فيها بصفة المواطن [3] .



الفرع الثاني

صفة المواطن المحلي

281- لا يكفي لتحقق المصلحة توافر صفة مواطن الدولة، وإنما يجب لمواطني الوحدات الإدارية الإقليمية أن تتحقق مصلحة في الطعن بالإلغاء فيما يتعلق بشئونهم المحلية، تأسيسًا على أن هذه الصفة المحلية تجعل لهم مركزًا قانونيًا خاصًا تجاه القرارات الإدارية

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – المرجع السابق ص352، 353 .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص101، 102.

(3) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص260 .

المعيبة التي تهمهم ولا تهم كل المواطنين [1] ؛ مثل القرار الإداري بإلغاء خط الترام الذي يمر في حي، أو من أحياء المدينة، وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي لأهل حي لجمعية تمثلهم، أن يرفعوا دعوى بإلغاء القرار الإداري الصادر في هذا الشأن من شركة ترام مدينة «بوردو» .

وحكم مجلس الدولة المصري بتوافر المصلحة للمواطن الذي يقيم في إحدى القرى، ويصدر قرار إداري يتعلق بمصلحة جميع أهالي القرية، مثل : القرار الإداري بإلغاء الموافقة على إقامة الوحدة المجمعة بأرض رافع دعوى الإلغاء، وقرار نقل المركز من البلد .

وقد أقر القضاء الإداري أن يكون للهيئات الإدارية اللامركزية – سواء أكانت إقليمية أم مصلحية – مصالح مستقلة في مواجهة السلطة المركزية التي تمارس رقابة عليها؛ لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية مستقلة .

282- وقد أجاز القضاء الإداري لممثلي الهيئات اللامركزية أن يطالبوا بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة من الجهات التي تمارس وصاية عليها، وتعتدي بها على استقلال هذه الهيئات [2] .

وأجاز القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر لأعضاء المجالس المحلية أن يقيموا دعاوى إلغاء ضد قرارات هذه المجالس، وضد القرارات

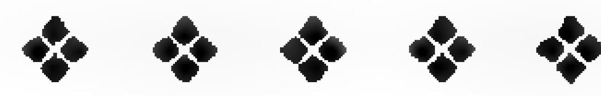
---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول – اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء، المرجع السابق ص357، 358 .

(2) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – المرجع السابق ص359 .

الإدارية المخالفة للقانون التي تصدرها السلطة المركزية، للدفاع عن استقلال المجلس .

وأجاز مجلس الدولة الفرنسي للسلطة المركزية أن ترفع دعاوى بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة التي تصدرها الهيئات المستقلة، إذا لم تستطع السلطة المركزية أن تلغيها إداريًا [1] .



الفرع الثالث

صفة المالك Le propriétaire

283- يحق للمالك أن يطعن في القرارات التي تمس حق الملكية، مثل : قرارات الهدم ونزع الملكية، وقرارات تخطيط حدود الدومين العام التي تدمج فيه أملاكًا خاصة، لتوافر المصلحة للمالك . ويحق للمالك أن يطلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة التي لا تحترم مصالحه المشروعة، والتي يعول عليها في ممارسة نشاطه باعتباره مالكًا، ولو لم يصل عيب القرارات إلى درجة الاعتداء على حق الملكية بالمعنى المقصود في القانون المدني [2] . قررت محكمة القضاء الإداري : أن كل مالك في أحد الشوارع له مصلحة شخصية ظاهرة في الطعن في القرارات المنطوية على

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص99 – 101.

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص566 وما بعدها . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص117 .

مخالفة لنظام البناء في الشارع الذي يقع ملكه فيه، للحيلولة دون قيام أبنية فيه تتجافى مع شرائط العمران، التي يفترض أنها شرعت لغاية جمالية وصحية، وبذلك يكون المدعي - بوصفه مالكًا لأرض مجاورة للبناء المراد إقامته - ذا مصلحة شخصية في الطعن في قرارات الترخيص بالبناء المذكور (1).

284- وكذلك يجوز للمالك أن يطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التي تسبب له أضرارًا أو مضايقات لاتصل إلى حد الاعتداء على حق الملكية، مثل : القرارات المتصلة بتجهيز الطريق العام وتعبيده وتمهيده، لتسيير وسائل معينة للنقل العام، تحدث ضجيجًا

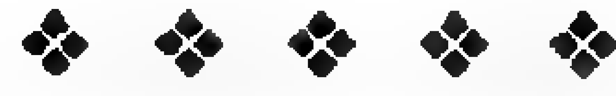
---

(1) حكمها الصادر في 17 من مارس سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة القضائية، المبدأ رقم 10، ص18 ».

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذه المبادئ، فقبلت الطعن بالإلغاء ــ من إحدى المالكات ــ في قرار إداري صدر من مصلحة التنظيم ببلدية القاهرة سنة 1956م رخص لأحد المقاولين في بناء اثني عشر دورًا، على القطعة التي يملكها في أرض قسمت للبناء، طبقًا لمرسوم التقسيم الصادر سنة 1944م، واستندت المالكة في طعنها على أن المقاول قد خرج على الشروط التي وضعها مرسوم تقسيم الأراضي، وأنها صاحبة مصلحة في التمسك بهذه الشروط، بحكم ملكيتها لإحدى قطع التقسيم . وقضت المحكمة الإدارية العليا في هذه الدعوى بإلغاء القرار الإداري، وقررت في حكمها أنه : كان يتعين على مصلحة التنظيم أن تراعي تلك الشروط والأحكام عند إصدار الترخيص المطعون فيه، فلا تصدره إلا مطابقًا للشروط والقيود المبينة في مرسوم التقسيم . ولكنها خالفتها، فوقع قرارها مخالفًا للقانون، حقيقًا بالإلغاء .

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا - السنة الثالثة القضائية، المبدأ رقم 170، ص1629 .

وإزعاجًا وجلبة وضوضاء، وتسبب مضايقات للملاك المجاورين [1]. ومثل : القرارات التي تتعلق بإنشاء جبانات أو توسيعها . ومثل : القرارات الإدارية التي تشتمل على مخالفة لنظام البناء في الشارع الذي يقع فيه ملك طالب الإلغاء، لتحقق مصلحة هؤلاء الملاك [2].



الفرع الرابع

صفة الناخب Lélécteur

285- يقصد بصفة الناخب : أن يستند أحد الأشخاص إلى صفته كناخب بالنسبة للهيئات اللامركزية، ويطعن في قرار إداري يتعلق بهذه الانتخابات [3] ؛ إذ يتوافر شرط المصلحة بالنسبة للناخب الذي يطعن في القرارات الإدارية التي تؤثر في نتيجة الانتخابات، كالقرارات المتعلقة بتعديل الدوائر الانتخابية .

ويقرر مجلس الدولة المصري حينما تدخل الطعون الانتخابية في ولاية القضاء الكامل : جواز الطعن بإلغاء قرارات إدارية، طبقًا لنظرية

---

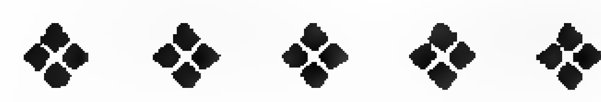
(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة - الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء - المرجع السابق ص349 - 351 . والدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري - المرجع السابق ص258 .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - المرجع السابق ص101 .

(3) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري - الكتاب الأول : قضاء الإلغاء - المرجع السابق ص579، 580 .

القـرارات الإداريـة الـتي تقبـل الانفصـال [1] ؛ مثـل : القـرارات الإداريـة بتقسيم أو تعديل الدوائر الانتخابية .

وتتقـرر في هـذه الحالـة مصـلحة الناخـب في الطعـن في هـذه القرارات [2] .



الفرع الخامس

صفة المنتسب لأحد الأديان

286- أقـر كـل مـن مجلس الدولـة الفرنسـي ومجلس الدولـة المصـري بمصـلحة مـن ينتسـب لأحـد الأديـان ؛ فأجـاز لـه أن يرفـع دعـوى بإلغـاء القـرارات الإداريـة الـتي تمـس حريـة العقيـدة ، أو تمنـع ممارسـة الشـعائر الدينيـة [3] . فقبلـت محكمـة القضـاء الإداري في مصر دعـوى الإلغـاء مـن إنسـان تبرع لبنـاء كنيسـة ضـد قـرار إداري صدر بوقف الشعائر الدينية بهذه الكنيسة ؛ على أسـاس أن لـه مصـلحة في الـدعوى ؛ إذ إن تعطيـل الشـعائر الدينيـة يتصـل بعقيدة المدعي وحريتـه ومشـاعره ، وليـس علـى أسـاس أن المـدعي يمتلـك الكنيسـة ؛ فالكنـائس تخـرج عـن الملكيـة الفرديـة فـور

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضـاء الإداري ومجلـس الدولـة – المرجع السابق ص353 .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص102 .

(3) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص261، 262 . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص120 .

التبرع بها، على ماأوضحت هيئة قضايا الدولة في الدفع الذي أبدته .

ولكن مجلس الدولة رفض هذا الدفع وقبل دعوى الطاعن، على أساس أن قضاءه قد استقر على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء : أن يكون لرافعها مصلحة يؤثر فيها القرار المطعون فيه، وما من شك في أن تعطيل الشعائر الدينية على الوجه السابق، إنما يتصل بعقيدة المدعي وحريته ومشاعره، ومن ثم يكون ذا مصلحة في الدعوى، ويتعين القضاء برفض الدفع بعدم القبول . وحكم المجلس في الموضوع بإلغاء القرار الإداري بوقف الشعائر الدينية بالكنيسة، استنادًا على مخالفته للخط الهمايوني الصادر في سنة ست وخمسين وثمانمائة وألف، والفرمان الصادر في الرابع عشر من ديسمبر سنة أربع وسبعين وثمانمائة وألف، والمادة السابعة والستين بعد المائة من الدستور الصادر في سنة ثلاث وعشرين وتسعمائة وألف [1] .

وقبلت كذلك محكمة القضاء الإداري دعوى الإلغاء ضد قرار إداري بتحديد المواسم والأعياد ؛ لأن الطاعن له مصلحة ظاهرة في مطالبة الحكومة بالاحتفال بأعياد الدين الذي ينتسب إليه .



(1) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 615 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 16 من ديسمبر سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – السنة السابعة، ص147 » .

المبحث الخامس

انتفاء طريق الطعن المقابل أو الدعوى الموازية

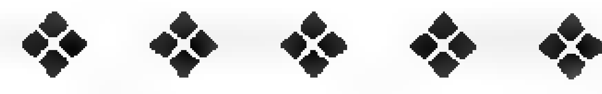
سنتكلم عن هذا المبحث في أربعة مطالب :

المطلب الأول : معنى انتفاء طريق الطعن المقابل، وشروط صحة الدفع به .

المطلب الثاني : أساس الدفع بالطعن المقابل، ومبررات عدم قبول دعوى الإلغاء بوجوده .

المطلب الثالث : موقف الفقهاء من اشتراط انتفاء طريق الطعن المقابل .

المطلب الرابع : موقف مجلس الدولة المصري من اشتراط انتفاء طريق الطعن المقابل .



المطلب الأول

معنى انتفاء طريق الطعن المقابل ، وشروط صحة الدفع به

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : معنى انتفاء طريق الطعن المقابل .

الفرع الثاني : شروط صحة الدفع بالطعن المقابل .

الفرع الأول

معنى انتفاء طريق الطعن المقابل

L'absence de recours porallèle

287- مقتضى هذا الشرط : ألا تقبل دعوى الإلغاء إذا كان المشرع قد نظم طريقًا قضائيًا آخر للطعن في القرار الإداري، يتمكن به المدعي من الوصول إلى ذات النتائج التي ترتبها وتحققها دعوى الإلغاء (1) .

فوجود طريق مقابل أو مواز للطعن أمام جهة قضائية أخرى، سواء أكانت جهة القضاء العادي أم جهة القضاء الإداري يعتبر سببًا للدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة (2) .

288- وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي نظرية طريق الطعن المقابل أو الموازي، فاشترط لقبول رفع دعوى الإلغاء : انعدام الدعوى الموازية، فتعد هذه النظرية قضائية خالصة، ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، ولم تستند إلى نصوص تشريعية ؛ إذ كان مجلس الدولة الفرنسي قديمًا لايقبل دعوى الإلغاء لتجاوز

---

(1) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص289 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة – المرجع السابق ص223، 224 . والدكتور محمود محمد حافظ : نظرية الدعوى الموازية في القانون الفرنسي – بحث نشر في مجلة القانون والاقتصاد – عدد مارس سنة 1959م، ص51 وما بعدها. والقضاء الإداري « دراسة مقارنة» – المرجع السابق ص524 وما بعدها .

السلطة، إذا وجد طريق قضائي آخر للطعن في القرار الإداري .

289- وسبب تقرير هذه النظرية القضائية هو : رغبة مجلس الدولة الفرنسي في التخفيف عن كاهله بعد أن كثرت دعاوى الإلغاء أمامه كثرة هائلة، لا يستطيع المجلس أن ينهض بها، نتيجة لما أحاط المشرع به دعوى الإلغاء من ميزات، كالإعفاء من الرسوم القضائية، وعدم اشتراط رفعها بواسطة محام، فرأى المجلس تجاه هذا الأمر أن يستبعد الدعاوى التي يمكن الفصل فيها عن طريق قضائي آخر (1) .

290- فإذا كان القانون قد وضع لصاحب الشأن طريقاً آخر للطعن، يتمكن به من تجنب آثار القرار الإداري غير المشروع، فلا تقبل دعوى الإلغاء (2)، ويجوز لذوي الشأن في هذه الحالة أن يسلكوا إحدى طرائق أربع :

الطريقة الأولى : لهم أن يسلكوا طريقة التظلم الإداري .

الطريقة الثانية : لهم أن يدفعوا بعدم مشروعية القرار الإداري التنظيمي « اللائحة » أمام المحاكم العادية، مثل : الدفع بعدم مشروعية لائحة الضبط الإداري التي يحاكم المتهم بدعوى مخالفتها .

الطريقة الثالثة : لهم أن يرفعوا دعوى تثير ولاية القضاء الكامل أمام محاكم مجلس الدولة، مثل : المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، والمنازعات المتعلقة بالانتخابات المحلية، والمنازعات المتعلقة بالضرائب

---

(1) J . Rivero : Droit administratif, précis Dalloz, 1970, p.226 et suiv .

(2) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق ص95 – 97، 254 .

المباشرة .

الطريقة الرابعة : لهم أن يلجأوا إلى المحاكم العادية ؛ إذ تختص هذه المحاكم في فرنسا مثلاً بمنازعات الضرائب غير المباشرة .



الفرع الثاني

شروط صحة الدفع بالطعن المقابل

يشترط لصحة الدفع بالطعن المقابل أربعة شروط :

291- الشـرط الأول : أن يكـون الـدفع بـالطعن المقابـل عـن طريـق القضـاء: توسـع مجلـس الدولـة الفرنسـي - حين مرحلـة القضـاء المعلق أو المحجوز - في تطبيق أثر الدفع المؤسس على وجود طريق طعن مقابل، وكان يرى أن صاحب الشأن إذا تظلم إداريًا ، فإن تظلمه يمنع من قبول دعوى الإلغاء ، ولا سيما إذا كان التظلم رئاسيًا ، أو كان القانون قد نظم طريقًا إداريًا ، معينًا للتظلم من القرار الإداري.

أما في مرحلة القضاء المفوض أو القضاء البات : فقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن هذا المنهج، فلم يحرم صاحب الشأن من رفع دعوى الإلغاء إذا سلك طريق التظلم الإداري .

والحق أن تأثير الدفع في الحالات التي يكون فيها الطعن الموازي تظلمًا إداريًا كان جائزًا في مرحلة القضاء المحجوز؛ لأن دعوى الإلغاء كانت تشبه التظلم أمام جهة الإدارة ؛ فكان قضاء مجلس الدولة ذاته ومجالس الأقاليم يفتقر إلى تصديق الجهة الإدارية .

ولما صار مجلس الدولة الفرنسي جهة قضائية حقيقية غدا يشترط لرفع الدفع : أن يكون الطريق الموازي طعنًا قضائيًا حقيقيًا . ومن ثم فإن التظلم الإداري من القرار الإداري – ولو كان تظلمًا وجوبيًا – لم يكن يمنع من قبول دعوى الإلغاء . بيد أن الطاعن في حالة التظلم الوجوبي يلتزم باستنفاد طريق التظلم الإداري في البداية حتى تقبل منه دعوى الإلغاء .

292- الشرط الثاني : أن يكون الطعن المقابل مجديًا وفعالاً : يشترط أن يكون الطعن الموازي يحقق للمدعي النتائج التي يبتغيها من دعوى الإلغاء، وأن يكفل محاسنها ومزاياها ؛ أي يجب أن يؤدي الطريق المقابل أو الموازي إلى أن يحصل المدعي بواسطته على مركز معادل للمركز الذي كان يمكن أن يحصل عليه بواسطة دعوى الإلغاء إذا رفعت إلى محكمة القضاء الإداري، ومن ثم فلا يجوز إثارة الدفع بعدم قبول الدعوى لوجود طريق طعن مقابل إذا كان المدعي لا يملك بجانب دعوى الإلغاء سوى طريق الطعن الإداري، أو كان يملك الحق في تقديم دفع وليس رفع دعوى قضائية . ويشترط مجلس الدولة الفرنسي لتحقق طريق الطعن المقابل الذي يؤدي إلى عدم قبول الدعوى : أن يكون هذا الطعن المقابل من اختصاص جهة قضائية تختلف عن محكمة القضاء الإداري [1] . أما التظلم الإداري – وهو الطعن غير القضائي – فلا يصل إلى درجة الطعن الموازي ؛ لأنه لا يحقق

(1) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق ص254 – 256 .

ضمانات الطعن القضائي [1].

وقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي أحكامًا كثيرة قرر فيها : أن جواز إثارة موضوع عدم مشروعية قرار إداري تأييدًا لدعوى تعويض، لا يكفي لاستبعاد دعوى الإلغاء، ولا تعتبر دعوى إلغاء القرار الإداري التنظيمي « اللائحي » غير مقبولة إذا أمكن فحص مشروعيته في منازعة أخرى ؛ كأن تصدر لائحة ضبط يعاقب من يخالفها بعقوبة محددة أمام المحاكم الجنائية، فيدفع المتهم عن نفسه تهمة ارتكاب الجريمة لعدم مشروعية هذه اللائحة، ويستطيع أن يرفع دعوى بإلغاء اللائحة مباشرة أمام القضاء الإداري .

293- وإذا جاز فحص مشروعية القرار الإداري التنظيمي « اللائحة » في إحدى المنازعات فلا تعد دعوى إلغاء هذا القرار غير مقبولة في منازعة أخرى .

وكذلك لا تعتبر دعوى إلغاء القرار الإداري التنظيمي «اللائحة » غير مقبولة، بسبب الطعن في القرارات الإدارية الفردية التي تصدر تنفيذا له، فيجوز للممول أن يطعن بإلغاء اللائحة التي تنشئ ضريبة معينة، مع إمكانه الطعن في القرار الإداري الذي يكلفه بأداء الضريبة تطبيقًا للائحة غير المشروعة . أما إذا كان الطعن مؤسسًا على عدم مشروعية القرار الإداري الفردي وليس اللائحة، فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يبيح له أن يرفع دعوى الإلغاء أمامه ؛ لأن صاحب الشأن يستطيع أن يطعن في هذا القرار أمام القضاء العادي في الضرائب غير المباشرة . وأمام القضاء الإداري في الضرائب المباشرة . وهذا الطعن ينتج آثار دعوى

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » - المرجع السابق ص161 - 163 .

الإلغاء ومزاياها .

ويبين من هذا : أن الطعن في القرار الإداري الأصلي يؤدي إلى التخلص منه مطلقًا دفعة واحدة، بدلاً من بقاء صاحب الشأن تحت تأثير هذا القرار، أو أن يلجأ إلى تقديم طعون متتابعة . واشترط مجلس الدولة الفرنسي في الطعن الموازي : أن يكون دعوى قضائية ولا يكون دفعًا فرعيًا ؛ لأن هذا الدفع طريق دفاعي، لا ينتج آثار الدعوى الأصلية باعتبارها طريقًا هجوميًا .

294- أما المنازعات التي تتعلق بعمليات إدارية مركبة، مثل : الانتخابات البلدية والعقود الإدارية، فإن القرارات الإدارية التمهيدية التي تدخل في تكوين العملية المركبة تقبل الطعن فيها بالإلغاء مستقلة . ويفرق القضاء الإداري والفقهاء في العقود الإدارية بين العملية التعاقدية ذاتها، وبين القرارات الإدارية التي تقبل الانفصال، وتفصح فيها جهة الإدارة عن إرادتها وحدها، وتصدرها جهة الإدارة بقصد التمهيد لإبرام العقد أو الإذن بإبرامه، مثل : قرارات الإعلان عن المناقصة، وتلقي العطاءات، وتحقيق شروطها، والمفاضلة بين العطاءات المختلفة، وإرساء المناقصة، وينبغي أن تسير جهة الإدارة في هذه العمليات وإصدار القرارات وفق التنظيم الإداري المقرر قانونًا . ويجوز الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنفصلة مستقلة، مع أن عملية التعاقد ذاتها تدخل في اختصاص المحكمة التي تنظر العقد، ولا تخضع لولاية قضاء الإلغاء .

وتشبه العمليات الانتخابية العمليات الإدارية المركبة، فيمكن الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية التمهيدية التي تسبق

الانتخابات المحلية، ولكن عملية الانتخابات ذاتها تخضع لولاية محكمة أخرى .

فمحاكم مجلس الدولة الفرنسي لا تقبل - في شأن القرارات الإدارية المنفصلة - الدفع بوجود طريق الطعن المقابل أو الدعوى الموازية؛ لأن طريق الطعن المقابل في العمليات المركبة أمام القضاء العادي، أو في دعوى القضاء الكامل لا ينتج آثار دعوى الإلغاء التي يصير الحكم فيها حجة على الكافة، ويؤدي إلى إعدام القرار الإداري نهائيًّا، فلا يحتج به مرة أخرى . ويستطيع الغير أن يطعن بالإلغاء في القرار الإداري المنفصل إذا كانت له مصلحة في هذا الطعن، ولكنه لا يستطيع الطعن في العقد؛ إذ لم يكن طرفًا فيه . ومن ثم فإن الدفع بوجود الطعن المقابل أو الدعوى الموازية لا يصلح لتبرير رفض الطعن بالإلغاء الذي يقدمه صاحب المصلحة من غير أطراف العقد .

295- الشرط الثالث : يشترط « الدكتور سليمان محمد الطماوي » أن يشل طريق الطعن القضائي المقابل آثار القرار المعيب بالنسبة لرافع الدعوى، فلا يكفي أن يكون في وسع المدعي تعويض الأضرار الناجمة عن تنفيذ القرار، فإذا كانت مهمة الجهة القضائية الأخرى مقصورة على تقدير التعويض عن الأضرار التي تنشأ عن تنفيذ القرار، جاز للأفراد أن يهاجموا ذات القرار المعيب قبل تنفيذه عن طريق دعوى الإلغاء ؛ إذ تعرف الدعوى الموازية بأنها : دعوى مباشرة ترفع أمام قاض، ويكون من شأنها أن تشل آثار القرار الإداري المعيب بالنسبة لرافع الدعوى، فتحقق له من الناحية العملية ما تحققه دعوى

الإلغاء [1] .

296- الشرط الرابع : ألا يكون الطعن القضائي المقابل دفعًا فرعيًا، يثيره صاحب الشأن في حالة منازعة معينة فحسب، وإنما يجب أن يكون من قبيل الدعاوى الأصلية والمباشرة [2] .

ووجه ذلك : أن الدفع الفرعي يثير مشكلة جانبية، ولا يخول للمحكمة سوى سلطة محددة، لا تصل في الغالب إلى حد ترتيب كل النتائج التي ترتبط عادة بالإلغاء، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية لائحة ضبط إداري، وكانت ترتب على مخالفتها توقيع بعض العقوبات الجنائية، فيكون لصاحب الشأن المتهم بمخالفة اللائحة أن يدفع الدعوى الجنائية بعدم مشروعية اللائحة [3]، فإذا ثبتت أمام القاضي الجنائي مخالفة اللائحة للقانون، حكم ببراءة المتهم، دون أن يمس حكمه اللائحة ذاتها، فتظل نافذة المفعول ما لم يتقرر إلغاؤها إداريًا، أو بحكم من القاضي المختص، ومن ثم فإن الدفع بعدم شرعية هذه اللائحة لا يكون مقابلاً للطعن المباشر بإلغائها، وما يترتب على هذا الإلغاء من نتائج تؤدي إلى اعتبارها كأن لم تكن بصفة عامة ومطلقة

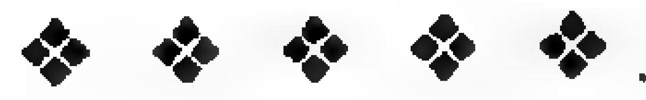
---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص704، 705 .

(2) انظر : الدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص35 . والدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري – المرجع السابق ص326 . والدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق ص289، 290 .

(3) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص426 وما بعدها .

منذ تاريخ صدورها[1] .



المطلب الثاني

أساس الدفع بالطعن المقابل

ومبررات عدم قبول دعوى الإلغاء بوجوده

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : أساس الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية .

الفرع الثاني : مبررات عدم قبول دعوى الإلغاء بوجود طريق الطعن المقابل .



الفرع الأول

أساس الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية

297- اختلف الفقهاء في الأساس الذي يمكن أن ينبني عليه الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية على رأيين :

الرأي الأول : ذهب أصحاب الرأي الأول إلى أن دعوى الإلغاء تعد دعوى احتياطية ، وهي طريق طعن احتياطي Recours Subsidire لا يلجأ إليه صاحب الشأن إلا إذا لم يكن عنده وسيلة قضائية أخرى يتقي بها آثار القرار الإداري المعيب .

ويبدو أن أصحاب هذا الرأي قد تأثروا بالنشأة التاريخية

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص164، 165 .

لدعوى الإلغاء، إذ كانت نوعًا من قبيل القضاء المعلق على تصديق الإمبراطور، بحيث لا يمكن مباشرتها إذا وجد طريق قضائي نظمه القانون .

والحق أن سبب القول بالطابع الاحتياطي لدعوى الإلغاء يرجع إلى اعتبارات عملية هي : ابتغاء تخفيف الأعباء عن مجلس الدولة، ولا سيما بعد أن تكدست لديه دعاوى الإلغاء بسبب تيسير إجراءاتها (1) .

وهذا الرأي قاصر، ولا تؤيده النصوص القانونية التي تنظم دعوى الإلغاء، ولذلك عدل عنه الفقهاء ؛ لأن أصحابه لا يستطيعون أن يفسروا الدفع بوجود طعن مقابل أو دعوى موازية ؛ إذ هو بمثابة تعبير عنه بأسلوب آخر .

الرأي الثاني : تطبيق قواعد الاختصاص : ذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن الأساس الذي يمكن أن ينبني عليه الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية هو : تطبيق قواعد توزيع الاختصاص، فوجود طريق طعن قضائي مقابل تختص به محاكم القضاء العادي، أو محاكم إدارية أخرى تختلف عن مجلس الدولة يمنع قبول دعوى الإلغاء، مراعاة لتطبيق قواعد توزيع الاختصاص (2) .

ودعوى الإلغاء ليست دعوى احتياطية، ولكن المشرع يستطيع أن يحدد اختصاص كل جهة من الجهات القضائية المتباينة .

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص705 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور محمد فؤاد مهنا : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – طبعة سنة 1956 – 1957م، ص267 .

298- واختصاص مجلس الدولة عام يشمل جميع المنازعات الإدارية، أما المحاكم الإدارية الأخرى فتختص بنظر مسائل معينة، والخاص يقيد العام [1]، فيتقيد اختصاص مجلس الدولة باختصاصات المحاكم الأخرى. وإذا كان الطعن المقابل أو الدعوى الموازية تختص بها محكمة إدارية، وتستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة، فتبرر الدفع ضرورة احترام تعدد درجات التقاضي [2].

وقد سار مجلس الدولة الفرنسي على قبول دعوى الإلغاء، ورفض الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية إذا كان هو يختص بنظر هذا الطعن المقابل أو الدعوى الموازية؛ لأن جواز رفع دعوى الإلغاء في هذه الحالة لا يمس اختصاص جهة قضائية أخرى [3].

من هذا يبين : أن تأسيس الدفع بالطعن المقابل على قواعد توزيع الاختصاص القضائي يؤدي إلى تضييق نطاق هذا الدفع ؛ إذ لا يمنع قبول دعوى الإلغاء إذا كان طعنًا غير قضائي، أو كان طعنًا قضائيًا آخر يختص به مجلس الدولة ذاته، وهذا يختلف عن الحالة التي ينبني فيها

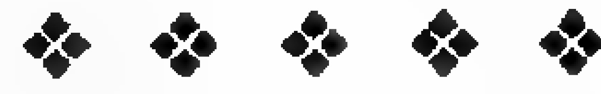
---

(1) M . Waline : précis De Droit Administratif, T . 1, 1969, p . 367 .
=والدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة » - المرجع السابق ص525، 526، 535 .

(2) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » - المرجع السابق ص254 - 256 .

(3) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » - المرجع السابق ص165 - 174 .

هذا الدفع على أساس الطابع الاحتياطي لدعوى تجاوز السلطة [1] .



الفرع الثاني

مبررات عدم قبول دعوى الإلغاء بوجود طريق الطعن المقابل

299- تعددت مبررات عدم قبول دعوى الإلغاء في حالة وجود طريق الطعن المقابل على ثلاثة آراء :

الرأي الأول : لأن مجلس الدولة كان يعتبر قضاء الإلغاء قضاء احتياطيًا recours subsidioire، فإذا كان من الممكن الطعن في القرار الإداري أمام مجلس الدولة ذاته بطريق القضاء الكامل pleine juridiction [2] . فلا تقبل دعوى الإلغاء . وبذلك ضاق نطاق هذه الدعوى، واتسع نطاق الدفع بعدم قبول الدعوى، تأسيسًا على وجود طريق الطعن المقابل أو الموازي [3] .

ولكن كثيرًا من الفقهاء الفرنسيين منذ أواخر القرن التاسع عشر – مثل : « لافيريير Laferrière » ومن اتبعه – انتقدوا هذا التفسير

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البناء : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق ص125 – 127.

(2) يستعمل كثير من الباحثين مصطلح « القضاء الكامل » أو « الولاية الكاملة » مترادفًا لمصطلح « قضاء التعويض » أو « قضاء التضمين» من باب التجاوز ؛ لأن المصطلح الأول أعم وأوسع من المصطلح الثاني .

(3) انظر : الدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص36 .

لدعوى الإلغاء، والدفع بعدم القبول لوجود طريق طعن مقابل، ولذلك ظهر مبرر آخر يضيق مجال الدفع بعدم القبول تضييقاً يقابله توسع بمقداره في نطاق دعوى الإلغاء .

الرأي الثاني : في قضية « Lafage » رجع الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء إلى فكرة عدم الإخلال بتوزيع الاختصاصات القضائية بين المحاكم، ولذا فإن الدفع بعدم القبول لا يقبل إذا كان طريق الطعن المقابل هو طريق القضاء الكامل أمام مجلس الدولة ذاته، إذ ينتفي في هذه الصورة خطر الإخلال بتوزيع الاختصاص القضائي، فلذا تقبل دعوى الإلغاء في هذه الحالة [1] .

ومن ثم فإن الدفع بعدم القبول لوجود طريق مقابل للطعن بالإلغاء اقتصر على حالتين :

الحالة الأولى : أن يكون طريق الطعن المقابل أو الموازي هو الطعن أمام محكمة عادية، فيمكن تبرير الدفع بعدم القبول في هذه الحالة بأن مجلس الدولة يتفادى الخروج عن نطاق اختصاصه الإداري، والدخول في نطاق الاختصاص المدني الذي تختص به المحاكم العادية .

الحالة الثانية : يكون الطعن المقابل فيها هو الطعن أمام محكمة إدارية غير مجلس الدولة وأدنى منه .

فيمكن تبرير عدم القبول حينئذ بناء على فكرة احترام تعدد درجات التقاضي ؛ لأن قبول دعوى الإلغاء في هذه الحالة أمام مجلس

---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي» – المرجع السابق ص637 – 639

الدولة يجعل الحكم في الموضوع على درجة واحدة، أما لو نظرت المحكمة الإدارية الإقليمية المختصة موضوع الدعوى وحكمت فيه، سيتمتع المتقاضون بالتقاضي أمام درجتي المحكمة الإقليمية ومجلس الدولة، وتمتع أي موضوع من المواضيع بدرجتين من درجات التقاضي أمر يتعلق بالنظام العام .

الرأي الثالث : يمكن تبرير الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء في حالة الطعن المقابل أو الموازي بناء على قاعدة «الخاص يقيد العام Spécialia generalibus derogant » ولا يقيد العام الخاص، فتختص المحاكم باختصاصات خاصة محددة ومقررة [1]، أما مجلس الدولة فيختص في الشئون الإدارية باختصاصات عامة، ولذا يتقيد بالاختصاصات المحددة المقررة للمحاكم الأخرى [2] .

300- بيد أن الدفع بعدم القبول – في هذه الحالة – لا يصح إلا إذا كان الطعن المقابل قضائيًا، فقد استقرت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن دعوى الإلغاء لا تنتفي لمجرد وجود طريق للطعن الإداري أمام رئيس من أصدر القرار، أو أمام جهة إدارية أعلى، ولو بني ذلك على تنظيم خاص [3] .

ويشترط في الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لوجود طريق الطعن

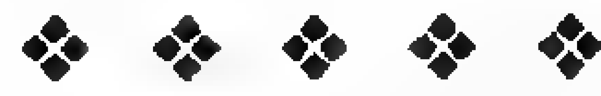
---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – المرجع السابق ص424، 425 .

(2) انظر : الدكتور محمد كامل ليلة : محاضرات في دعوى الإلغاء «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق ص36، 37 .

(3) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة – المرجع السابق ص224 – 226 .

المقابل أو الموازي : أن يحقق هذا الطعن المقابل ذات المزايا التي تتحقق بدعوى الإلغاء [1]، وألا تكون مخاطره أكثر منها [2] .



المطلب الثالث

موقف الفقهاء من اشتراط انتفاء طريق الطعن المقابل

301- أنشأ مجلس الدولة الفرنسي نظرية طريق الطعن المقابل أو الدعوى الموازية، وهذا يعني أنها من ابتداع مفوضي الحكومة الذين أنشأوا مبادئ ونظريات القانون الإداري الفرنسي، وأصلوا قواعده وأحكامه، ولكن الفقهاء ومفوضي الحكومة أنفسهم لم يتقبلوها قبولاً حسنًا ؛ فأيدها بعضهم وعارضها جلهم :

302- أما المؤيدون لها فبرروا وجهة نظرهم بأربع حجج :

الحجة الأولى : أن دعوى الإلغاء دعوى احتياطية، فلا تقبل إذا وجدت دعوى قضائية أخرى تحقق الأغراض التي يستهدفها المدعي .

الحجة الثانية : لما منح القانون الصادر في الرابع والعشرين من مايو سنة اثنتين وسبعين وثمانمائة وألف مجلس الدولة سلطة القضاء المفوض

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق ص256 .

(2) يقول الفقيه الفرنسي « فالين » :

(on n'oppose cette fin de non-recevoir que si le recours parallèle permet au requérant d'abtemir un résultat aussi satisfaisant que le recours pour excès de pouvoir, et sans plus de risques) .

- M . Waline : Traité élémentaire de Droit Administratif, paris, 7 éd . 1953, p . 464 . et s .

أو النهائي فقدت الحجة الأولى قيمتها، ولذا بحث أنصار هذه النظرية عن حجة أخرى، فاعتبرها « E . Laferrière » - وهو من أشد المتحمسين لها – وسيلة لاحترام توزيع الاختصاصات أمام مجلس الدولة بين قضاء الإلغاء والقضاء الكامل، وأداة لحماية اختصاص المحاكم العادية، والمحاكم الإدارية الأخرى .

الحجة الثالثة : إنها تمنع التعارض بين الأحكام، وهي وسيلة لاحترام تعدد درجات التقاضي في الحالات التي تكون فيه الدعوى الموازية من اختصاص المحاكم الإدارية الإقليمية، وهي تعد تطبيقًا للمبدأ الذي يقرر : أن الاختصاص الخاص يقيد الاختصاص العام .

الحجة الرابعة : إنها وسيلة تمنع تحويل قضاء الإلغاء من قضاء أصلي unique et universel de إلى قضاء عام وحيد droit commun يشمل كل المنازعات، ويستوعب – من الناحية العملية – اختصاص المحاكم الإدارية الأخرى والمحاكم العادية ؛ لأن ميزات دعوى الإلغاء تحمل المتقاضين على سلوك طريقها والتحول عن المحاكم الأخرى [1] .

ويرى « الدكتور عثمان خليل » أن القانون يتسع مجاله لازدواج

---

(1) ويجعل « الدكتور عثمان خليل عثمان » – ومن معه – انتفاء طريق الطعن المقابل شرطًا لقبول دعوى الإلغاء .

انظر : مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة – الطبعة الرابعة سنة 1956م، ص335 وما بعدها . والدكتور مصطفى كامل: مجلس الدولة – المرجع السابق ص257 . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الطبعة الأولى سنة 1960م، ص242 . والدكتور محسن خليل : القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – طبعة سنة 1969م، ص494 .

الاختصاص، ولا مانع يمنع المشرع من تقرير هذا الازدواج حتى في دعوى الإلغاء، والتفسير الأفضل يقتضي إعمال كل من النصين في حدود الاختصاص، فيقر بوجود الازدواج، ثم يعالج الأمر في نطاق قبول الدعوى، مثل تنظيم سير العمل القضائي .

303- وأما المعارضون لاشتراط انتفاء الدعوى الموازية – وهم كثرة – فيعارضون هذه النظرية وينكرونها[1]؛ فيرى الفقيه الفرنسي « ديجي » أن تقسيم القضاء إلى قضاء موضوعي Objectif وقضاء شخصي Subjectif يكفي لتحديد مجال كل من دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل ؛ لأن دعوى الإلغاء لا تقبل إلا في مجال القضاء الموضوعي، حين يكون أساس الطعن مركزًا قانونيًا موضوعيًا أو عامًا، والحالات التي لا تقبل فيها دعوى الإلغاء تأسيسًا على وجود دعوى موازية في نظر أنصارها يرى أنها في الحقيقة مبنية على مركز

---

(1) في مقدمة هؤلاء المعارضين: «العميد ليون ديجي L.Duguit » و« ألبيـر»، ومن الفقهاء العرب : « الدكتور محمد فؤاد مهنا »، و«الدكتور سليمان محمد الطماوي »، و « الدكتور محمود محمد حافظ» .

– انظر : الدكتور محمد فؤاد مهنا : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – المرجع السابق، ص266 وما بعدها . والدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة » – المرجع السابق ص516 وما بعدها . والدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري – المرجع السابق، ص562 . والدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص327 . والدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الإدارة – طبعة سنة 1970م، ص1142 . والدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة – الطبعة الثانية سنة 1958م، ص367 . ودروس في القضاء الإداري – طبعة سنة 1976م، ص197 .

شخصي، وتستهدف حماية هذا المركز الشخصي [1] .

ويرى « ألبير » : أن تطبيق قواعد الاختصاص يغني عن نظرية الدعوى الموازية ؛ لأنها تطبيق لهذه القواعد .

ويرى فريق من الفقهاء : أن هذه النظرية ليس له وجود حقيقي، أو كيان مستقل، ولا أساس لها في التشريع الفرنسي، ولا في المبادئ القانونية العامة، ويمكن الاستغناء عنها بتطبيق قواعد الاختصاص، ولا تفسر إلا باعتبارات تاريخية، وليس له تطبيق في الزمن الحاضر، وأما حالات تطبيق هذه النظرية فتستند في الحقيقة إلى قواعد الاختصاص.

ويرى فريق آخر من مفكري هذه النظرية : أن تطبيقها يفترض توافر شرط أساسي هو : تعادل دعوى الإلغاء والدعوى الموازية، فلا يحكم بعدم قبول دعوى الإلغاء إلا إذا كانت الدعوى الموازية تحقق ذات ميزات دعوى الإلغاء، وتحقق هذا الشرط يكاد يكون مستحيلاً ؛ إذ تتسم دعوى الإلغاء باليسر والسهولة، فلا تشترط فيها رسوم، ولا تستلزم وساطة محام، والحكم فيها يحوز حجية مطلقة لا تتحقق لسائر الأحكام القضائية الأخرى، ومن ثم فإن اشتراط تعادل النتائج بين دعوى الإلغاء والدعوى الموازية يجعل تطبيقها مستحيلاً [2] .

ويرى « الدكتور سليمان محمد الطماوي » - ومن معه: — أنه لا محل لفكرة الدعوى المقابلة في مصر باعتبارها شرطًا من شروط قبول دعوى الإلغاء ؛ لأن تطبيق قواعد الاختصاص العادية يؤدي إلى ذات

---

(2) Léon Duguit : Traité De Droit constitutionnel, paris, 5 volumes, 1921 – 1929, p . 500 et Suiv .

(2) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة» – المرجع السابق ص535، 536 .

النتائج التي رتبها مجلس الدولة الفرنسي في الزمن الحاضر على فكرة الطعن المقابل ؛ كالدفع بعدم القبول، ومن ثم فإنهم يفضلون استبعاد هذه الفكرة من شروط قبول دعوى الإلغاء، ويكتفون بأحكام الدفع بعدم الاختصاص، فلكي يختص مجلس الدولة بإلغاء قرار إداري : يجب ألا يكون المشرع قد منح جهة قضائية أخرى حق إلغائه صراحة أو ضمنًا؛ لأن الخاص يقيد العام .

304- ويرى بعض الباحثين : أن الأساس الذي قامت عليه هذه النظرية في فرنسا هو : المحافظة على قواعد الاختصاص . ومجلس الدولة الفرنسي هو قاضي القانون العام، ولا يوجد نص يحد مدى اختصاصه في مجال الإلغاء، ولكن توجد نصوص تقرر هذا الاختصاص لبعض الجهات القضائية في مواد معينة، فإذا وجد اختصاص خاص فإنه يقيد الاختصاص العام، تطبيقًا لقاعدة : تقييد الحكم الخاص للحكم العام، كأن يتقرر الاختصاص في موضوع معين لأية محكمة إدارية أو عادية في مجال الإلغاء، فيتقيد اختصاص مجلس الدولة في هذا الموضوع .

وتطبيق هذه النظرية في مصر لا يضيف شيئًا جديدًا على قواعد الاختصاص، وعدم تطبيقها لا ينقص من هذه القواعد ؛ إذ يجب تطبيق قاعدة : أن الاختصاص الخاص يقيد ويحد الاختصاص العام، ويختص مجلس الدولة بالإلغاء اختصاصًا عامًّا، أما الجهة القضائية الأخرى فتختص بالإلغاء اختصاصًا خاصًّا، فإذا تقرر الاختصاص لكل من مجلس الدولة والجهة القضائية الأخرى، فإن الاختصاص ينعقد للجهة

القضائية الأخرى ويلغى اختصاص مجلس الدولة[1] .

وإذا اختصت جهات قضائية أخرى بالنظر في طعون بعض طوائف الموظفين، فإن اختصاصها يلغي اختصاص مجلس الدولة بنظر هذه الطعون[2] .



المطلب الرابع

موقف مجلس الدولة المصري من اشتراط انتفاء طريق الطعن المقابل

305- لم تنص القوانين المتعاقبة المنظمة لمجلس الدولة على اشتراط انتفاء طريق الطعن القضائي المقابل، ولم تتطلب هذا الشرط – صراحة أو ضمنًا – لقبول دعوى الإلغاء . وإذا كانت هذه النظرية قد نشأت في فرنسا لاعتبارات تاريخية وعملية خالصة، ولم تستند إلى أسس سليمة ومسوّغات قانونية متينة، فإن هذه الاعتبارات التاريخية والعملية لا توجد في مصر، والتنظيم القانوني للقضاء الإداري الفرنسي يختلف عن التنظيم القانوني للقضاء الإداري المصري، فاختصاص القضاء الإداري الفرنسي عام شامل، أما اختصاص القضاء الإداري المصري فمحدد ؛ إذ حرصت كل القوانين المتعاقبة المنظمة لمجلس الدولة على حصر المسائل التي يختص بنظرها، ولذا فإن أي موضوع إما أن يدخل في اختصاصات مجلس الدولة، وإما أن يخرج عن اختصاصاته .

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » المرجع السابق ص254 – 256 .

(2) انظر : الدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري – المرجع السابق ص328، 329

وإذا قدم دفع فيه فيكون دفعًا بعدم اختصاص المجلس، وليس دفعًا بعدم قبول الدعوى . وقد يكون الاختصاص مشتركًا بين جهتي القضاء الإداري والقضاء العادي في بعض المواضيع، وهذا الفرض لا يصبح فيه الدفع بعدم اختصاص مجلس الدولة، ما دام القانون قد نص صراحة على اختصاصه بهذا الموضوع بالاشتراك مع القضاء العادي[1] .

306- وقد استبعد المشرع المصري الدفع بطريق الطعن المقابل أو الدعوى الموازية في بعض الحالات، وذلك إذا كان الاختصاص في موضوع معين ينعقد لجهتين قضائيتين، فصاحب الشأن يكون بالخيرة من أمره في رفع الدعوى أمام أي منهما .

وقد تقرر الاشتراك في الاختصاص بين محاكم القضاء العادي ومحاكم مجلس الدولة في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة التي يختص بها مجلس الدولة، والعقود الإدارية التي يختص بها كذلك، فيستطيع المدعي أن يرفع دعواه أمام المحاكم العادية أو محاكم مجلس الدولة . بيد أن المشرع قرر – منعًا لتعارض الأحكام – : أن المضرور إذا رفع الدعوى أمام إحدى الجهتين القضائيتين لايجوز له أن يلجأ إلى الجهة الأخرى[2] .

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء» – طبعة القاهرة سنة 1956م، ص190 .

(2) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة» – المرجع السابق ص547، 548 .

– أما «الدكتور مصطفى كامل» فيقرر أن وجود النصوص التشريعية يدل على أن المشرع يأخذ بنظرية الدعوى الموازية أو الطعن المقابل . =

307- وما عدا هذه الحالات التي جعل المشرع فيها الاختصاص مشتركًا بين الجهتين القضائيتين، فإن مجلس الدولة المصري أخذ في أحكام كثيرة بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية، سواء أكان الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية مقبولاً أم كان غير مقبول، لعدم توافر شروطه . ويربط مجلس الدولة في هاتين الحالتين بين الدفع بطريق الطعن المقابل وبين قواعد توزيع الاختصاص [1] . فقد قضت محكمة القضاء الإداري : برفض الدفع بعدم قبول الطعن في قرار إسقاط عضوية أحد أعضاء المجالس المحلية، واستند هذا الدفع إلى وجود طريق مقابل هو : الطعن بالإلغاء في ذلك القرار ؛ لأنه قرار إداري . وأشارت المحكمة إلى أن هذا الدفع يدفع به في فرنسا أمام دائرة الإلغاء بمجلس الدولة. ويقصد به : منعها من الفصل في الطعن، وإحالته إلى الهيئة الأخرى التي أسند المشرع إليها الفصل في هذا الموضوع، ولا يقيد العام الخاص، ولكن الخاص يقيد العام . فلا يصح انتزاع السلطة التي خولها المشرع بنص خاص، استنادًا إلى نص آخر يقضي باختصاص عام لهيئة أخرى .

=- مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق، ص254 وما بعدها .

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص715 وما بعدها . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص430 – 434 . والدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص174 – 178 .

والتعميم في النصوص التشريعية لا يلغي التخصيص . فالمحكمة تقر بفكرة الطعن المقابل أو الدعوى الموازية ، ولكن شروطها لم تتحقق في القضية المعروضة .

308- وقد قبل مجلس الدولة الدفع بالطعن المقابل أو الدعوى الموازية و٠فض دعوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة اختصاصًا عامًّا عندما يسند المشرع اختصاصًا خاصًّا إلى هيئة من الهيئات في موضوع معين، ولكن يجب أن يحقق الطعن المقابل ميزات وضمانات قضاء الإلغاء .

وقد حكمت محكمة القضاء الإداري بقبول الدفع بالطعن المقابل، وعدم اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الجمركية [1] . وكانت المحكمة التجارية هي التي تختص بنظر المعارضة فيها . وحكمت بقبول الدفع بالطعن المقابل، وعدم اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرارات لجان تقدير الضرائب، وكانت المحاكم العادية هي التي تختص بنظر الطعن فيها . وكانت تشريعات الضرائب [2] قد بينت طريقًا خاصًّا للطعن في هذه القرارات، ثم صدر بعدها قانون مجلس الدولة، ولكن لا وجه لما يتحدى به المدعي من أن قانون مجلس الدولة نسخ هذه القوانين ؛ لأنه لاحق لها ، فالخاص يقيد العام ولا يقيد العام الخاص .

309- وإذا كان طريق الطعن المقابل لا يحقق ميزات ونتائج دعوى

---

(1) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 30 من يونيو سنة 1957م . «مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية، ص632 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 18 من أبريل سنة 1950م. «مجموعة السنة الرابعة القضائية، ص613 » .

الإلغاء، فإن مجلس الدولة يرفض الدفع لعدم توافر شروطه . فقد حكمت محكمة القضاء الإداري بأن شرط قبولها الطعن بالإلغاء : ألا يوجد طعن مقابل، ومباشر، ينص القانون على أن تختص به جهة قضائية أخرى . ويجب أن تتوافر للطاعن ميزات قضاء الإلغاء وضماناته وسلطاته، وألا تكون هذه الجهة قضاءً ولائيًا، لا يجد فيه صاحب الشأن موئلاً حصينًا تمحص لديه أوجه دفاعه . ولا يتوافر بعض هذه الشروط في طريق الطعن المقابل الذي نص عليه قانون الشهر العقاري في المادة الخامسة والثلاثين ؛ لثلاثة أسباب :

السبب الأول : أنه طريق غير مباشر .

السبب الثاني : أنه قد يستغلق على المعترض حينما يمتنع موظف مكتب الشهر العقاري عن تلبية ما ألزمه به النص المذكور .

السبب الثالث : أنه لا يكفل حماية حقوق المتنازعين بصورة قاطعة؛ لأن الجهة التي تحسم الخلاف حول لزوم البيانات موضوع الدعوى لا يجدي قضاؤها في مواجهة الخصوم، ولا تمحص وسائل دفاعهم، بل تصدر قرارها الولائي بسرعة، وفي حالة غيبتهم، ويكون قرارها غير قابل للطعن [1] .

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم [2] .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 22 من يونيو سنة 1953م. « مجموعة السنة الثانية القضائية، المبدأ رقم 826، ص1700 » .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 24 من فبراير سنة 1968م، في الطعن رقم 930 للسنة الحادية عشرة القضائية . «مجموعة السنة الثالثة عشرة القضائية، المبدأ رقم 76، ص564 ».

وطعنت جماعة من أعضاء هيئة التدريس بالجامعات في قرار رئيس الجمهورية، والقرارات التنفيذية التي أصدرها وزير الدولة للتعليم، بإبعادهم عن الجامعات التي يعملون بها، استنادًا إلى نص المادة الرابعة والسبعين من الدستور، وذلك ضمن القرارات الصادرة في سبتمبر سنة إحدى وثمانين وتسعمائة وألف للميلاد [1].

310- وثار الخلاف حول ما إذا كان الدفع بالطريق المقابل أو الموازي

---

(1) قررت محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 156 للسنة السادسة والثلاثين القضائية، بجلسة 12 من ديسمبر سنة 1981م : أن المادة 34 من القانون رقم 95 لسنة 1980م بشأن حماية القيم من العيب – التي عدلت بالقانون المرقوم 154 الصادر في سنة 1981م – استعملت كلمة (الدعاوى) في البند « أولاً » وكلمة (التظلمات) في البندين «ثالثًا » و « خامسًا »، وأنها قصدت المغايرة بين كلمتي (الدعاوى) و (التظلمات) . فالتفرقة بين الدعاوى التي تختص بها محكمة القيم وحدها، والتظلمات التي تختص بها هذه المحكمة – دون غيرها تعني: أن المشرع جعل محكمة القيم جهة حكم قضائي في حالات معينة، وجهة تظلم في حالات أخرى .

والتظلم الذي يقدم إلى محكمة القيم من الإجراءات التي تتخذ طبقًا للمادة 74 من الدستور هو في حقيقة الأمر تظلم ولائي، مثل التظلم الذي يقدم إلى جهة الإدارة . وأسنده المشرع إلى محكمة القيم بدلاً من السلطة التنفيذية ؛ لكيلا تكون جهة الإدارة خصمًا وحكمًا في وقت واحد في التظلم من قرارات مهمة، وابتغاء الحيدة والنزاهة والتزام الموضوعية، ولكنه لا يصبح بديلاً عن الطعن القضائي أمام الجهة القضائية المختصة ؛ إذ إن محكمة القيم محكمة سياسية ليست كلها مشكلة من عناصر قضائية، وإنما يشترك فيها شخصيات عامة، وتشكل في بداية كل عام قضائي بقرار يصدره وزير العدل . فالتظلم من القرارات السابقة أمام محكمة القيم قد لا يحقق أثرًا رجعيًا للإلغاء . ولم يحدد القانون إجراءات التظلم وميعاده، وإجراءات الفصل فيه بوضوح . ويجب لاعتبار التظلم طريق طعن مقابل : ألا تقل ضماناته ومزاياه عما هو مقرر لدعوى الإلغاء .

يعد دفعًا بعدم القبول، أو دفعًا بعدم الاختصاص؟ .

ونحن نرى – مع « الدكتور عثمان خليل » – أن هذا الخلاف ليس ذا أهمية عملية جدية في القضاء الإداري ؛ لأن كلاً من الدفع بعدم الاختصاص، والدفع بعدم القبول يتعلق بالنظام العام، مع ما يترتب على ذلك من آثار، بيد أن الفصل في الاختصاص يسبق الفصل في القبول عند المحكمة[1] .



(1) انظر : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة – المرجع السابق ص224 – 226 .




الفصل الرابع

شروط الدعوى في الفقه الإسلامي




311- يشترط في أطراف الدعوى أن يكونوا متمتعين بالأهلية، وأن يكونوا أصحاب صفة في الدعوى .

ويشترط في المدَّعَي به ثلاثة شروط :

الشرط الأول : أن يكون في ذاته مصلحة مشروعة، وأن يكون الغرض من المطالبة به : تحقيق مصلحة مشروعة، ويطلق على هذا الشرط : « المصلحة المشروعة».

الشرط الثاني : أن يكون المدعى به معلومًا، ويطلق عليه : « شرط المعلومية » .

الشرط الثالث : أن يكون المدعى به محتمل الثبوت عقلاً وعادة .

وسنبحث هذا الفصل في خمسة مباحث :

المبحث الأول : أهلية أطراف الدعوى .

المبحث الثاني : شرط الصفة .

المبحث الثالث : المصلحة المشروعة .

المبحث الرابع : العلم بالمدعى به .

المبحث الخامس : احتمال ثبوت المدعى به .

المبحث الأول

أهلية أطراف الدعوى

312- الدعوى تصرف يترتب عليه نتائج وأحكام شرعية، ولذا يشترط أن يكون كل من المدعي والمدعى عليه: أهلاً للقيام بهذه التصرفات الشرعية (1)، فإذا لم يكن أهلاً طالب له

---

(1) انظر : زين العابدين بن إبراهيم بن نجيم المتوفى سنة 970هـ : البحر الرائق شرح كنز الدقائق لعبد الله بن أحمد النسفي المتوفى سنة 730هـ - مطبعة دار الكتب العربية الكبرى بمصر سنة 1333هـ، ج7، ص191 . ومحمد بن فراموز بن علي الشهير بمنلاخسرو المتوفى سنة 885هـ : درر الحكام في شرح غرر الأحكام - طبعة المطبعة العامرة الشرفية سنة 1304هـ، ج2، ص330 . وجماعة من علماء الهند برئاسة الشيخ نظام : الفتاوى العالمكيرية الشهيرة بالفتاوى الهندية - ألفت بأمر السلطان أبي المظفر محيي الدين أورنك زيب بهادر عالم كير - طبعة المطبعة الكاستلية بمصر سنة 1282هـ، ج4، ص2 . وإبراهيم بن علي بن فرحون المدني المتوفى سنة 799هـ : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام - مطبوع على هامش فتح العلي المالك للشيخ عليش المتوفى سنة 1299هـ - مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر سنة 1378هـ = 1958م، ج1، ص 133 . وجلال الدين محمد بن أحمد المحلي : شرحه على : منهاج الطالبين للنووي المتوفى سنة 676هـ - مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة سنة 1375 = 1956م، ج4، ص163 . وأحمد بن حجر الهيتمي المتوفى سنة 972هـ : تحفة المحتاج بشرح المنهاج، وعليها حاشيتان لعبد الحميد الشرواني، وأحمد بن القاسم العبادي - طبعة المطبعة الميمنية بمصر، الطبعة الثالثة سنة 1315هـ، ج10، ص293 . وشمس الدين محمد بن أحمد الشربيني الخطيب : مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج - مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، سنة 1352هـ = 1933م، ج4، ص407، 408 . وأبو بكر الشهير بالسيد البكري بن السيد محمد : إعانة الطالبين على حل ألفاظ فتح المعين بشرح قرة العين للمليباري - طبعة المطبعة الخيرية=

بحقه ممثله الشرعي، سواء أكان وليًا أم وصيًا أم قيمًا .

ويشترط بعض فقهاء الحنفية حضور الصغار في مجلس القضاء عند الدعوى لهم أو عليهم، أما الرأي الراجح عندهم فلا يشترط حضورهم (1) .

وأما الفقهاء غير الحنفية فلا يشترطون حضورهم، ولا حضور الولي أو الوصي أو القيم إذا كان مع المدعي بينة، فإن لم تكن معه بينة، فلا يشترط حضور الصغار، ولكن يخاصم عنهم أولياؤهم (2) .

=بمصر، الطبعة الأولى سنة 1320هـ، ج4، ص241 . وقاضي القضاة أبو عبد الله محمد بن مفلح المقدسي المتوفى سنة 763هـ : الفروع – مطبعة المنار بمصر، الطبعة الأولى سنة 1339هـ، ج3، ص808 . وأبو البركات = =عبد السلام بن عبد الله بن تيمية الحراني المتوفى سنة 652هـ : المحرر في الفقه على مذهب الإمام أحمد – مطبعة السنة المحمدية بمصر سنة 1369هـ = 1950م، ص206 . ومنصور بن يونس بن إدريس البهوتي المتوفى سنة 1051هـ : كشاف القناع عن متن الإقناع – طبعة المطبعة العامرة الشرفية – الطبعة الأولى سنة 1319هـ، ج4، ص277 . وزين الدين عبد الرحمن بن عبد الله بن أحمد البعلي المتوفى سنة 1192هـ : كشف المخدرات والرياض المزهرات شرح أخصر المختصرات في فقه إمام السنة أحمد بن حنبل – طبعة المطبعة السلفية بمصر ص510 . ونجم الدين جعفر بن الحسن الملقب بالمحقق المتوفى سنة 676هـ : شرائع الإسلام في الفقه الجعفري الإمامي – مطابع دار الحياة ببيروت سنة 1930م، ج2، ص222 .

(1) محمد بن محمود الأستروشني المتوفى سنة 632هـ : جامع أحكام الصغار – مطبوع على هامش جامع الفصولين لابن قاضي سماوة – طبعة المطبعة الأزهرية، الطبعة الأولى سنة 1300هـ، ج1، ص303، 304 .

(2) شمس الدين محمد بن أحمد الشربيني : مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج – المرجع السابق ج4، ص407، 408 . وعبد الله بن حجازي الشهير=

ويكتفي علماء الحنفية بالأهلية الناقصة في كل من المدعي والمدعى عليه ؛ فيرون أن الصبي المميز المأذون له يجوز أن يرفع الدعوى، وأن يكون مدعى عليه [1] ؛ لأن الدعوى والجواب عنها من التصرفات التي تدور بين النفع والضرر، فتصح من الصبي الذي أذن له وليه، ولا تصح من الصبي الذي لم يؤذن له . يقول « الأستروشني » : (الدعوى من الصبي المحجور عليه غير صحيحة، أما الصبي المأذون له فدعواه صحيحة إن كان مدعيًا، وإن كان مدعى عليه فجوابه أيضًا صحيح)[2] .

313- وأما المالكية فلا يشترطون الرشد ولا إذن الولي في المدعي، ويكتفون بالأهلية الناقصة فيه ؛ فتصح الدعوى من الصبي

=بالشرقاوي المتوفى سنة 1226هـ : حاشية الشرقاوي على شرح التحرير للأنصاري – طبعة المطبعة الأزهرية، الطبعة الأولى سنة 1305هـ، ج2، ص510 .

(1) المادة 1616 من مجلة الأحكام العدلية .

ومحمد بن فراموز بن علي الشهير بمنلاخسرو : درر الحكام في شرح غرر الأحكام – المرجع السابق ج2، ص330 . ومحمد صالح بن عبد الفتاح بن إبراهيم الجارم : المجاني الزهرية على الفواكه البدرية – مطبعة النيل بشارع محمد علي بالقاهرة ص88 . ومحمد علاء الدين ابن عابدين المتوفى سنة 1306هـ : قرة عيون الأخيار تكملة رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار المعروفة بحاشية ابن عابدين – طبعة المطبعة العثمانية سنة 1327هـ، ج1، ص375 . ومحمود محمد خطاب السبكي المتوفى سنة 1352هـ : فصل القضية في المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية – طبعة سنة 1330هـ = 1912م، ص6 .

(2) محمد بن محمود الأستروشني : جامع أحكام الصغار – المرجع السابق، ج1، ص317 .

والسفيه ولو كان محجورًا عليه [1] . ولكنهم يشترطون الرشد والأهلية الكاملة في المدعى عليه، فإن كان عديم الأهلية أو ناقصها فلا تصح عليه الدعوى . يقول « ابن فرحون » : (ليس للحاكم أن يسمع الدعوى على من لا يصح إقراره ؛ فلا تسمع على السفيه، ولا ينبغي للقاضي أن يسأله عن شيء مما يُدَّعَى به عليه، ولا يكلفه في ذلك إقرارًا ولا إنكارًا، وذلك في مثل الدعوى بالديون والمعاملات من البيع والابتياع والسلف والإباحة . يقول «أصبغ » : (ولكن الذي ينبغي للقاضي أن يوكل عليه وكيلاً، مفوضًا إليه جميع أموره، فتكون الخصومة من أموره التي ينظر له فيها، وفيما أشبهها ؛ لأن حقًّا على القضاة ألا يهملوا الأيتام)[2] .

314- وأما الشافعية والحنابلة فلا يشترطون البلوغ وكمال الأهلية في كل من المدعي والمدعى عليه . ولكنهم يرون سماع الدعوى على المحجور عليهم فيما يصح إقرارهم به، فتسمع الدعوى بالقتل على السفيه [3] .

---

(1) محمد بن محمد المعروف بالحطاب المتوفى سنة 954هـ : مواهب الجليل شرح مختصر خليل – مطبعة السعادة بمصر، الطبعة الأولى سنة 1329هـ، ج6، ص127 . ومحمد العزيز جعيط وزير العدلية وشيخ الإسلام المالكي بالديار التونسية « من علماء القرن الرابع عشر الهجري » : الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – مطبعة الإرادة بتونس، الطبعة الثانية ص5 .

(2) إبراهيم بن علي بن فرحون المدني : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – طبعة سنة 1301هـ، ج1، ص107 .

(3) أحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق ج10، ص293 . وشمس الدين محمد بن أحمد الشربيني : مغني المحتاج إلى معرفة=

ويرى الشافعية أن الحربي ليس أهلاً للدعوى، فلا يصلح أن يكون مدعيًا أو مدعى عليه، ولكنها تسمع من الذمي والمعاهد والمستأمن، وعليهم (1).

ويرى الحنابلة أن الدعوى تصح على السفيه فيما يؤخذ به حال سفهه، فتصح عليه دعوى الطلاق والقذف (2).

=معاني ألفاظ المنهاج – المرجع السابق ج4، ص110 . وأبو بكر الشهير بالسيد البكري بن السيد محمد : إعانة الطالبين على حل ألفاظ فتح المعين بشرح قرة العين للمليباري – المرجع السابق ج4، ص237 . وعلوي بن السيد أحمد بن عبد الرحمن السقاف : ترشيح المستفيدين بتوشيح فتح المعين – مطبعة دار الكتب العربية الكبرى «عيسى البابي الحلبي وشركاه بمصر» سنة 1330هـ، ص408. وشهاب الدين أحمد بن أحمد بن سلامة= =القليوبي المتوفى سنة 1069هـ : حاشية قليوبي على شرح جلال الدين المحلى للمنهاج للنووي – مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة سنة 1375هـ = 1956م، ج4، ص163، 164 . وعبد الله بن حجازي الشهير بالشرقاوي : حاشية الشرقاوي على شرح التحرير للأنصاري – المرجع السابق ج2، ص510 .

(1) أحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق ج10، ص293 . وشمس الدين محمد بن أحمد الشربيني : مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج – المرجع السابق ج4، ص408 . وجلال الدين محمد بن أحمد المحلى المتوفى سنة 864هـ: شرحه على منهاج الطالبين للنووي – مطبوع مع حاشيتي قليوبي وعميرة – المرجع السابق ج4، ص164 . وعبد الله بن حجازي الشهير بالشرقاوي : حاشية الشرقاوي على شرح التحرير للأنصاري – المرجع السابق ج2، ص382 .

(2) قاضي القضاة أبو عبد الله محمد بن مفلح المقدسي المتوفى سنة 763هـ : الفروع – مطبعة المنار بمصر، الطبعة الأولى سنة 1339هـ، ج3، ص808 . وتقي الدين محمد بن أحمد الفتوحي الحنبلي المصري الشهير بابن النجار المتوفى سنة 972هـ : منتهى الإرادات في جمع المقنع مع التنقيح وزيادات – بتحقيق :=

315- والفقهاء غير الحنفية يجيزون القضاء على الغائب، فلذا يرون صحة سماع الدعوى على الصغير والمجنون والميت – وكذلك المريض عند بعضهم – إذا كان مع المدعي بينة بما يدعيه، وكانت حاضرة لديه . أما إذا لم توجد بينة مع المدعي، فلا تصح الدعوى عليهم، لعدم إمكان تحليفهم، وعدم الاعتداد بإقرارهم .

وإذا أقام المدعي بينة عليهم حلفه القاضي يمينًا تسمى : « يمين الاستظهار » على أنه لم يستوف ما ادعى به، ولا أبرأهم منه . ولا يشترط في هذه اليمين : أن يتعرض المدعي الحالف لصدق شهوده، ولكن اليمين مع الشاهد يشترط فيها ذلك [1] .

أما الفقهاء الحنفية فلا يجيزون القضاء على الغائب، ولا يجيزون سماع الدعوى على الصغير أو المجنون، ولو أحضر المدعي بينة بدعواه، فيشترطون لسماع الدعوى : أن تكون على خصم حاضر ومكلف [2] .

=الشيخ عبد الغني عبد الخالق – مطبعة دار الجيل الجديد سنة 1381هـ = 1962م، القسم الثاني ص628 . ومنصور بن يونس بن إدريس البهوتي : كشاف القناع عن متن الإقناع – المرجع السابق ج4، ص277 .

(1) شرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي المتوفى سنة 799هـ : أدب القضاء – مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 907 فقه شافعي، ورقة 12ب. وشمس الدين محمد بن أحمد الشربيني : مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج – المرجع السابق ج4، ص407، 408 . وعبد القادر بن عمر الشيباني المتوفى سنة 1135هـ : نيل المآرب بشرح دليل الطالب للشيخ مرعي بن يوسف الحنبلي – طبعة المطبعة العامرة سنة 1288هـ، ج2، ص145 .

(2) علاء الدين أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني المتوفى سنة 587هـ: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع – مطبعة الجمالية بالقاهرة سنة 1328هـ = 1910م، ج6، ص223 . وعلي بن خليل الطرابلسي المتوفى سنة 844هـ : معين=

المبحث الثاني
شرط الصفة

316- يشترط الفقهاء المسلمون لصحة الدعوى: توافر « الصفة » في كل من المدعي والمدعى عليه، فالصفة هي المخولة للادعاء وتلقيه، والمقصود بهذا الشرط: أن يكون كل من المدعي والمدعى عليه صاحب شأن يقره الشرع في القضية التي دارت الدعوى حولها، ويراه الشارع كافيًا لتخويل المدعي حق الادعاء، ولتكليف المدعى عليه بالمخاصمة والجواب.

فينبغي أن يرفع الدعوى صاحب الشأن فيها، ويتحقق ذلك في ثلاث حالات:

الحالة الأولى: إذا كان المدعي يطلب تحصيل الحق لنفسه، فيكون أصيلاً في الدعوى، وهذا هو الأصل في الادعاء والتقاضي.

الحالة الثانية: أن يكون نائبًا عن صاحب الحق؛ بأن يكون وليًا أو وصيًا أو قيمًا، أو وكيلاً عنه (1). فجميع آثار تصرفات هؤلاء تعود

=الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام – طبعة المطبعة الأميرية ببولاق مصر، الطبعة الأولى سنة 1300هـ، ص54. ومحمد بن محمد بن خليل الشهير بابن الغرس المتوفى سنة 894هـ: الفواكه البدرية في البحث عن أطراف القضية الحكمية – مطبعة النيل بشارع محمد علي بالقاهرة، ومعه المجاني الزهرية على الفواكه البدرية ص95. ومحمد علاء= =الدين عابدين: قرة عيون الأخيار مع تنوير الأبصار للتمرتاشي – المرجع السابق، ج1، ص378.

(1) انظر: إبراهيم بن علي بن فرحون: تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – طبعة سنة 1301هـ، ج1، ص109. ومحمد العزيز جعيط: الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – المرجع السابق ص5. وأحمد إبراهيم إبراهيم المتوفى سنة 1945م: موجز في المرافعات الشرعية =

إلى الأصيل بإقرار الشارع . وكذلك الممثل الشرعي للشخصية المعنوية[1].

الحالة الثالثة : أن يكون دائنًا لصاحب الحق، فيجوز له أن يرفع دعوى لمدينه يطالب فيها بحقوقه، ويحافظ بها على أموال مدينه من الضياع ؛ ليحصل على ثمار الدعوى فيستوفي حقه منها، لأن أموال مدينه تعتبر ضامنة لحقه إذا أحاط الدين بها، وأشهر إفلاس صاحبها .

317- ويشترط فقهاء المالكية لصحة هذه الدعوى أربعة شروط :

الشرط الأول : أن يكون المدين قد قصر في تحصيل حقه بنفسه .

الشرط الثاني : أن يكون للدائن حق موجود ولو كان مؤجلاً .

الشرط الثالث : أن يكون فوات الحق على الدائن بسبب إعسار المدين أو زيادة إعساره .

الشرط الرابع : أن تكون للدائن مصلحة شخصية مباشرة، ومنفعة مادية أو أدبية يبتغيها من وراء مباشرة هذه الدعوى . فلا يجوز للدائن أن يباشر دعوى النسب أو الطلاق عن مدينه ؛ لأنها لا تحقق منفعة شخصية له[2].

=مطبعة الفتوح الأدبية سنة 1925م، ص8 . ونجم الدين جعفر بن الحسن الملقب بالمحقق : شرائع الإسلام في الفقه الجعفري الإمامي - المرجع السابق، ج2، ص222 .

(1) انظر : شرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي : أدب القضاء - المرجع السابق، الورقة 5 أ . وأحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج - المرجع السابق، ج10، ص299 .

(2) انظر : محمد العشماوي المحامي، والدكتور عبد الوهاب العشماوي المحامي : قواعد المرافعات في التشريع المصري والمقارن - طبعة المطبعة النموذجية بالقاهرة سنة 1376هـ = 1957م، ص588، 589 .

318- ويرى الشافعية أن من يدعي حقًا لغيره لاتصح دعواه إلا إذا كان الحق منتقلاً إليه، كالوارث فيما يدعيه لمورثه، والدائن فيما يدعيه عن غريمه إذا كان هذا المدين قد أفلس وحجر عليه، لأن حق الدائن بعد الحجر على المدين يصبح متعلقًا بأمواله [1]. ومنها : الديون التي تكون له على غيره ؛ لأنها لو حكم بها لآلت إليه، فيكون طالبًا لحق غيره المنتقل إليه . ويقول « الشربيني الخطيب » : (فإذا حجر عليه بطلب أو بدونه تعلق حق الغرماء بماله، كالرهن عينًا كان أو دينًا أو منفعة، حتى لا ينفذ تصرفه فيه بما يضرهم، ولا تزاحمهم فيه الديون الحادثة) [2] .

319- ويرى بعض العلماء أن هذا ينبغي أن يأخذ به كل من يرى جواز الحجر على المدين الذي أحاط الدين بماله، فيصح بيع ماله ؛ لسداد ديونه التي عليه، ومنهم : «أبو يوسف » و « محمد » من الحنفية ؛ إذ توجد في هذه الحالة مصلحة محققة، ومنفعة مؤكدة، وغرض صحيح للمدعي الذي يرفع دعوى لغريمه، فهو يبتغي من الدعوى : سداد دينه الذي له على المفلس، وحقه بعد الحجر يتعلق بأموال غريمه لا بذمته، فهو حينما يرفع الدعوى

---

(1) انظر : أحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق ج11، ص310 .

(2) شمس الدين محمد بن أحمد الشربيني الخطيب المتوفى سنة 977هـ = 1469م : مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج – طبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر سنة 1377هـ، ج2، ص147 .

لغريمه، فإنه يرفعها لتحصيل حقه في المال [1] .

320- وتوجد المصلحة لكل واحد من الناس لو أن أحدًا أحدث ضررًا في الطريق العام، فيجوز لأي واحد أن يرفع دعوى عليه ويطالبه فيها بإزالة الضرر، إذ يصبح خصمًا للمضار، وصاحب صفة في الادعاء عليه [2] .

وتثبت الصفة لجميع أهالي قرية معينة غير محصورين؛ بأن كانوا يزيدون على المائة، لو اعتدى أحد على منافعهم المشتركة، كالنهر والمرعى، فيجوز أن يرفع الدعوى بعض سكان القرية نيابة عن جميعهم، أما إن كانوا محصورين، بأن قلوا عن مائة، فلا يجوز لأي واحد أن يرفع الدعوى إلا عن نفسه فحسب [3] .

321- وشرط الصفة متحقق في كل فرد مسلم من رعايا الدولة الإسلامية بالنسبة لكل دعوى يطالب فيها المدعي بحق لله تعالى، أو بما يغلب فيه حق الله تعالى على حق العبد. وهذه تسمى « دعوى الحسبة »، وتتحقق الصفة فيها لكل فرد مسلم ؛

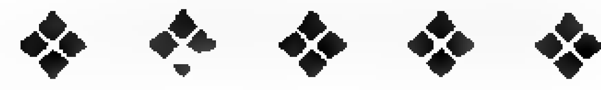
---

(1) انظر : الدكتور محمد نعيم عبد السلام ياسين : نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية – المرجع السابق، القسم الأول، ص283 .

(2) انظر : أبو الفتح عبد الرحيم بن أبي بكر بن عبد الجليل بن خليل المرغيناني السمرقندي : الفصول العمادية – مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 309 فقه حنفي، ورقة 16 ب .

(3) محمود محمد خطاب السبكي : فصل القضية في المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية – المرجع السابق، ص11 . ومحمد زيد الألباني المتوفى سنة 1354هـ : مباحث المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية – الطبعة الثالثة سنة 1343هـ = 1924م، ص37 .

إذْ إن رفعها فرض كفاية على المسلمين لأنهم مأمورون في مجموعهم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر؛ امتثالاً لأمر الله تعالى : ﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى ٱلْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِٱلْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ ٱلْمُنكَرِ ۚ وَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿١٠٤﴾ ﴾[1]. وقول الرسول صلى الله عليه وسلم : (مَنْ رأى منْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيْرْه بيَده، فإن لمْ يَسْتَطعْ فَبلسَانه، فإن لَمْ يَسْتَطعْ فبقلبه وذلك أضعف الإيمان)[2]



---

(1) سورة آل عمران مدنية : الآية الرابعة بعد المائة .

(2) هذا الحديث صحيح، رواه أحمد في مسنده، ورواه أبو داود، والترمذى، والنسائي، وابن ماجه عن أبي سعيد، وأورده السيوطي في : الجامع الصغير من حديث البشير النذير – طبعة مطبعة حجازى بالقاهرة، الطبعة الأولي – سنة 1352هـ، الناشر : المكتبة التجارية الكبري، ج2، ص520، الحديث رقم 8687.

المبحث الثالث
المصلحة المشروعة

322- يشترط أن يكون الحق المدعى به: مصلحة في ذاته، وأن يكون الهدف من المطالبة به: مصلحة مشروعة، وهذان الشرطان يجمع عليهما الفقهاء؛ فالحنفية يشترطون في الدعوى: ألا تكون عبثًا [1]. والمالكية يشترطون فيها: أن تكون ذات غرض صحيح [2]. والشافعية يشترطون في المدعى به: أن يكون حقًا أو ما ينفع في الحق، وأن يكون هذا الحق قد تعرض لإضرار الخصم. وبعضهم يذكر أن الدعوى تسمع إذا كان للمدعي غرض فيها، حتى ولو لم يكن الحق المدعى به يخص المدعي مباشرة [3].

---

(1) محمد صالح بن عبد الفتاح بن إبراهيم الجارم: المجاني الزهرية على الفواكه البدرية – المرجع السابق ص107. ومحمد علاء الدين عابدين: قرة عيون الأخيار « تكملة رد المحتار » – المرجع السابق ج1، ص381.

(2) شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي المتوفى سنة 684هـ: الفروق – ومعه: تهذيب الفروق لمحمد علي بن حسين مفتي المالكية – مطبعة عيسى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الأولى سنة 1346هـ، ج4، ص572. وأبو عبد الله محمد أحمد عليش: منح الجليل على مختصر خليل – المرجع السابق، ج4، ص170. ومحمد بن عبد الرحمن البرلسي: القول المرتضى في أحكام القضاء – مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 136 فقه مالك، الورقة 17 ب.

(3) جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر السيوطي المتوفى سنة 911هـ = 1505م: الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية – مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الأخيرة سنة 1378هـ = 1959م، ص507، 508، 537.

وشـرط المصلحة المشـروعة يتـوافر في كـل مـا ينفـع في حفـظ الأركـان الخمسـة، وهـي : الـدين والعقل والنفس والنسل والمال . فتقبل الدعوى ممن تكون له مصلحة مشروعة تعرضت للاعتـداء عليها، سـواء أكانت هذه المصلحة مادية أو مالية، أم كانت أدبية أو معنوية، وسـواء أكانت الـدعوى لتحصيل المصلحة المشـروعة، أم لحمايتها ورد العـدوان عنها[1] .

323- والمصلحة المشـروعة هـي : الـتي اعتبرهـا المشـرع وحماهـا وأيـدها ورتـب جـزاء علـى المسـاس بهـا، وكـذلك المصـلحة المرسـلة «المناسـب المرسـل» الـتي لم يـنص الشـارع علـى اعتبارهـا أو إلغائها.

وينبغي أن تترتب للمدعي منفعة معتبرة من وراء مطالبته بالمصلحة التي اعترف المشرع له بها؛ بأن تكون قد تعرضت مصلحته لعدوان[2] . فيشترط الفقهاء : أن تكون الدعوى ذات غرض صحيح، ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان المدَّعَى به : مما ينتفع به المدعي لو أقر خصمه به، فإذا لم

---

(1) انظر : أبو إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المالكي الشهير بالشاطبي المتوفى سنة 790هـ : الموافقات في أصول الشريعة – بتعليقات : محمد الخضر حسين التونسي – طبعة المطبعة السلفية بالقاهرة سنة 1341هـ، ج2، القسم الأول ص268 وما بعدها .

(2) سلمون بن علي بن عبد الله بن سلمون الكناني الغرناطي المتوفى سنة 767هـ : العقد المنظم للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام – طبعة المطبعة العامرة الشرفية بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1301هـ – مطبوع على هامش : تبصرة الحكام لابن فرحون، ج2، ص198 . وأبو عبد الله محمد أحمد عليش المتوفى سنة 1299هـ : منح الجليل على مختصر خليل – طبعة المطبعة العامرة بالقاهرة سنة 1294هـ، ج4، ص170 .

يكن ينتفع به كانت مطالبته عبثًا، فتكون الدعوى باطلة ؛ إذ لا يصح إشغال مرفق القضاء بما لا يعود على أحد بأية منفعة معتبرة [1] .

فإذا لم يكن المدَّعَى به مصلحة، أو كان مصلحة ولكنها ليست معتبرة شرعًا، أو وجدت مصلحة في الدعوى ولكنها لا تخص المدعي رفضت الدعوى، وكانت غير مقبولة .

وإذا كان المدَّعَى به مصلحة تخص المدعي وأضاف المشرع حمايته لها إلى زمن مستقبل للزمن الذي رفعت الدعوى فيه ؛ كما في دعوى الدين المؤجل، فإن المشرع لم يحمها للمدعي في الوقت الذي يطالب فيه، وإنما يحميها في زمن مستقبل، فالمدعي يطالب في هذه الحالة بمصلحة غير محمية، فتكون غير صحيحة ولا مقبولة، إذ اشترط الفقهاء في الحق المدعي به : أن يكون حالاً وقت المطالبة به أمام القضاء [2] .

---

(1) أحمد بن إدريس القرافي : الفروق – المرجع السابق، ج4، ص72 . وبهامشه : تهذيب الفروق لمحمد علي بن حسين – ج4، ص117 . وإبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص126، 127 . ومحمد ابن عبد الرحمن البرلسي : القول المرتضى في أحكام القضاء – المرجع السابق، الورقة 17 ب . وأبو عبد الله محمد أحمد عليش: منح الجليل على مختصر خليل – المرجع السابق، ج4، ص170 . ومحمد العزيز جعيط : الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – المرجع السابق، ص14 .

(2) إبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص137، 138 . وجلال الدين محمد بن أحمد المحلي : شرحه على منهاج الطالبين للنووي، بحاشيتي قليوبي وعميرة – المرجع السابق، ج4، ص337 . وأحمد ابن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – مطبوع على هامش حاشيتي الشرواني والعبادي – المرجع السابق، ج10، ص302 . ومنصور بن يونس بن إدريس البهوتي : كشاف القناع عن متن الإقناع – المرجع السابق، ج4، ص203 .

وقد أجاز بعض الفقهاء رفع الدعوى من أجل تسجيل البينة، خوفًا من ضياعها إذا انتظر المدعي إلى وقت حلول الحق [1]، إلا أن جواز رفعها في هذه الحالة ليس من أجل وفاء الحق وتنفيذ الالتزام .

324- ويشترط في المدعى به : أن يكون مصلحة تخص المدعي، ولم يربط المشرع حمايته لها بإرادة المدعى عليه، كما لو رفع المدعي دعوى على إنسان يطالبه فيها بالتصدق عليه، لأنه فقير وخصمه غني، أو يطالبه فيها بإقراضه ماله أو إعارته عينًا من أعيانه، فإن الدعوى تكون باطلة وغير مقبولة، مع أن المدعي له مصلحة في دعواه، والمشرع رغب فيها وحث عليها، وجعلها من مكارم الأخلاق، ورتب ثوابًا عليها، إلا أنه لم يقرر حمايتها بالقوة، وإنما ربط تحقيقها بإرادة المدعى عليه .

وكذلك لو كان المدعى به مصلحة ولكنها متولدة عن مفسدة، كما لو رفع المدعي دعوى يطالب المدعى عليه فيها بثمن شيء محرم، فهذه المصلحة غير مشروعة ؛ لأنها ملغاة بنص، ولذا اشترط بعض الفقهاء بيان سبب الاستحقاق في الدعوى، وبيان وجه مشروعية المصلحة المطلوبة [2] .

---

(1) أبو حامد محمد بن محمد الغزالي الطوسي الشافعي المتوفى سنة 505هـ = 1111م : الوجيز في فقه مذهب الإمام الشافعي – طبعة مطبعة الآداب سنة 1317هـ، ج2، ص262 . وأبو إسحاق إبراهيم ابن عبد الله بن عبد المنعم المعروف بابن أبي الدم : أدب القضاء، وهو : « الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات » – المرجع السابق، الورقة 26 أ . وشرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي : أدب القضاء – المرجع السابق، الورقة 3 ب .

(2) إبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص130، 131 . وسلمون ابن علي بن عبد الله

وإذا كان المدعى به مصلحة مشروعة ولكن المطالبة بها أمام القضاء لا تحقق فائدة جديدة، وإنما هي تحصيل حاصل، كما لو لم توجد أية خصومة يستند إليها المدعي في دعواه ؛ إذ لم يحدث اعتداء على حقه أو مصلحته المشروعة، رفضت الدعوى وكانت باطلة، لأنها غير مفيدة فائدة يقرها المشرع ويحميها .

325- فيشترط في الدعوى : أن تكون مفيدة، وأن تعود على المدعي بمصلحة مشروعة، وألا تؤدي إلى إهدار مصلحة عامة، وأن يطالب فيها المدعي بأمر يلزم المدعى عليه بشيء عند ثبوتها ؛ فلا تصح الدعوى بما يكون المدعى عليه مخيرًا فيه بين إقراره وإبطاله ؛ مثل : دعوى الهبة غير المقبوضة، عند من يرى عدم لزوم عقد الهبة قبل القبض – وهم الحنفية والشافعية والمالكية في قول شاذ – أما من يرون لزوم عقد الهبة بالقول قبل القبض – وهو المعتمد عند المالكية – فتكون دعوى الهبة قبل القبض عندهم مقبولة، ومثل : دعوى الوكالة بدون أجر، ودعوى الوصية في الحالات التي يجوز للموصي أن يرجع عن وصيته [1] .

بن سلمون الكتاني الغرناطي : العقد المنظم للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام – المرجع السابق، ج2، ص198 . وأبو عبد الله محمد أحمد عليش : منح الجليل على مختصر خليل، وعلى هامشه : تسهيل منح الجليل – المرجع السابق، ج4، ص170 .

(1) انظر : محمد علاء الدين عابدين : قرة عيون الأخيار « تكملة رد المحتار » – المرجع السابق، ج1، ص381 . وشمس الدين أحمد بن محمود الرومي المعروف بقاضي زاده المتوفى سنة 988هـ : نتائج الأفكار في كشف الرموز والأسرار «تكملة فتح القدير » لابن الهمام على الهداية للمرغيناني – طبعة سنة 1356هـ، الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بالقاهرة، ج6، ص137 . ومحمد صالح=

المبحث الرابع

العلم بالمدعى به

326- يشترك جمهور الفقهاء لصحة الدعوى : أن يكون المدعى به معلومًا [1]، ومتصورًا، ومتميزًا في عقل كل من المدعي

= بن عبد الفتاح بن إبراهيم الجارم : المجاني الزهرية على الفواكه البدرية – المرجع السابق، ص107 . وجماعة من علماء الهند : الفتاوى العالمكيرية الشهيرة بالفتاوى الهندية – المرجع السابق، ج4، ص2 . وإبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص126، 127 . ومحمد ابن محمد المعروف بالحطاب المتوفى سنة 954هـ : مواهب الجليل شرح مختصر خليل – طبعة مطبعة السعادة بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1329هـ، ج6، ص125 . ومحمد العزيز جعيط : الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – المرجع السابق، ص14 . وأبو حامد محمد بن محمد الغزالي : الوجيز في فقه مذهب الإمام الشافعي – المرجع السابق، ص261 . وأحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق، ج10، ص261، 296 – 302 . وشرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي : أدب القضاء – المرجع السابق، الورقة 3 ب . وأبو بكر الشهير بالسيد البكري بن السيد محمد : إعانة الطالبين على حل ألفاظ فتح المعين بشرح قرة العين للمليباري – المرجع السابق، ج4، ص241 . وشهاب الدين أحمد بن أحمد بن سلامة القليوبي : حاشية قليوبي على شرح جلال الدين المحلى للمنهاج للنووي – المرجع السابق، ج4، ص163 . وقاضي القضاة أبو عبد الله محمد بن مفلح المقدسي المتوفى سنة 763هـ : الفروع – مطبعة المنار بمصر، الطبعة الأولى سنة 1339هـ، ج3، ص810 . ونجم الدين جعفر بن الحسن الملقب بالمحقق المتوفى سنة 676هـ : شرائع الإسلام في الفقه الجعفري الإمامي – مطابع دار الحياة ببيروت سنة 1930م، ج2، ص222 .

(1) علاء الدين أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني : بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع – المرجع السابق، ج6، ص222 . وشهاب الدين أحمد الشلبي : حاشية=

والمدعي عليه والقاضي [1]، وسبب ذلك من وجهين :

=الشلبي على تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق للزيلعي، ومطبوعة على هامشه – طبعة المطبعة الأميرية، الطبعة الأولى سنة 1314هـ، ج4، ص292 . ومحمد علي بن حسين : تهذيب الفروق – المرجع السابق، ج4، ص114، 117 . ومحمد عرفة الدسوقي المتوفى سنة 1230هـ : حاشية الدسوقي على الشرح الكبير للدردير – مطبعة عيسى البابي الحلبي بمصر، ج4، ص144. وأبو إسحاق إبراهيم بن علي بن يوسف الفيروزابادي الشيرازي المتوفى سنة 476هـ : المهذب في فقه مذهب الإمام الشافعي – مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر سنة 1379هـ = 1960م، وبذيله : النظم المستعذب في شرح غريب المهذب لمحمد بن أحمد بن بطال الركبي سنة 450هـ : الحاوي الكبير – شرح مختصر المزني، مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 501 فقه شافعي، ج13، الورقة 49 أ . وعبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي المتوفى سنة 620هـ : المغني – شرح على مختصر الخرقي – مطبعة دار المنار بالقاهرة، الطبعة الثالثة سنة 1367هـ، ج9، ص84، وتقى الدين محمد بن أحمد الفتوحى الحنبلي: منتهى الإرادات في جمع المقنع مع التنقيح وزيادات – المرجع السابق، القسم الثاني ص592 = =وعبد القادر بن عمر الشيباني المتوفى سنة 1135هـ : نيل المآرب بشرح دليل الطالب للشيخ= =مرعي بن يوسف الحنبلي – طبعة المطبعة العامرة سنة 1288هـ، ج2، ص143 . ومنصور بن يونس ابن إدريس البهوتي : كشاف القناع عن متن الإقناع – طبعة سنة 1367هـ، ج6، ص277 . وأحمد بن يحيى بن المرتضى المتوفى سنة 840هـ : البحر الزخار الجامع لمذاهب علماء الأمصار، ومعه: جواهر الأخبار والآثار المستخرجة من لجة البحر الزخار لمحمد بن يحيى بهران المتوفى سنة 957هـ – مطبعة السنة المحمدية بمصر – الطبعة الأولى سنة 1368هـ = 1949م، ج4، ص393 .

(1) علي الصعيدي العدوي المتوفى سنة 1189هـ : حاشيته على شرح أبي عبد الله محمد الخرشي المتوفى سنة 1101هـ لمختصر خليل – طبعة المطبعة الأميرية ببولاق مصر، الطبعة الثانية سنة 1317هـ، ج7، ص154 .

الوجـه الأول : لأن المقصـود بالـدعوى : فصـل الخصـومة بإصـدار حكم فيها يلـزم المدعى عليه الـذي ثبت عليه الحق بـرد هـذا الحق إلى صاحبه، ولا إلزام مع الجهالة ؛ إذ لا يتحصل مقصود الدعوى بدون العلم.

الوجه الثاني : لأن صحة الشهادة رهينـة بمطابقتها للدعوى، فإن كـان المـدعى بـه مجهـولاً فـلا تصـح الشـهادة عليـه، وتكـون الـدعوى مرفوضة لعدم إمكان إثباتها [1] .

327- ويرى بعض الفقهاء جواز سماع الدعوى بالمجهول إذا كان لا يعلم قدره ؛ فقد بين « المرغيناني » أن الإلـزام في المجهول لا يتحقـق، وقدر « قاضي زاده » أن فيه بحثًا، وهو أن عدم تحقـق الإلـزام في المجهول ممنوع، لأن الإقـرار بالمجهول صـحيح، وحكـم الـدعوى الصـحيحة : وجـوب الجـواب علـى الخصـم إمـا بـالإقرار، وإمـا بالإنكار ؛ فعلى تقدير أن أجاب الخصم بالإقرار يمكن الإلـزام عليـه في المجهـول كـذلك، لكونـه مؤاخـذا بإقراره، فينبغـي أن تصح الدعوى فيه، لظهور فائدتها على تقدير الجـواب بـالإقرار، فالإلزام كما يتحقق بحجة البينة يتحقق كذلك بحجة الإقرار، فإن لم يتصور الأول في دعـوى المجهول فـلا يتصـور الثـاني فيهـا ، فلا يتم المطلوب، ولا يقال : إقرار الخصم محتمل لا محقق، فـلا يتحقـق الإلـزام في دعـوى المجهـول بـل يحتمـل ؛ لأن المـراد بتحقـق

---

(1) علاء الدين أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني : بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع – المرجع السابق، ج6، ص222 . وشهاب الدين أحمد الشلبي : حاشية الشلبي على تبيين الحقائق للزيلعي – المرجع السابق، ج4، ص292 . وعبد القادر بن عمر الشيباني : نيل المآرب بشرح دليل الطالب – المرجع السابق، ج2، ص143 .

الإلـزام الـذي عـد فائـدة الـدعوى : إمكـان تحققـه دون وقوعـه بالفعل، وإلا يلزم ألا تتحقق الفائدة في كثير من دعاوى المعلوم، كما إذا عجز المدعي عن البينة ولم يقر الخصم بما ادعاه، بل أنكر وحلف ؛ إذ حينئذ لا يمكن الإلزام بالفعل قطعًا [1] .

ويذكر « محمد بن علي بن عمر التميمي المازري » أن المدعي لو أيقن بعمارة ذمة المطلوب – المدعى عليه – بشيء وجعل مبلغه، وأراد من خصمه أن يجيبه عن ذلك بإقرار بما ادعى على وجه التفصيل وذكر المبلغ والجنس لزم المدعى عليه الجواب [2] .

ويقرر « محمد بن أحمد البساطي الطائي » أن الدعوى بالمجهول صواب، ويلزم المدعى عليه جواب المدعي بإقرار أو إنكار [3] .

ويذكر « الحطاب » أن مسائل « المدونة » وغيرها صريحة في أنه تسمع الدعوى بالمجهول إذا كان لا يعلم قدره [4] .

328- والفقهاء الذين اشترطوا لصحة الدعوى « علم المدعي بالمدعى به» استثنوا حالات كثيرة، ووضع بعضهم قواعد كلية لهذه

---

(1) شمس الدين أحمد بن محمود المعروف بقاضي زاده : نتائج الأفكار وكشف الرموز والأسرار في تكملة فتح القدير للكمال بن الهمام – المرجع السابق، ج6، ص142 .

(2) إبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص101 .

(3) أبو عبد الله محمد الخرشي : شرح الخرشي لمختصر خليل، وعلى هامشه حاشية الشيخ علي العدوي، المرجع السابق، ج7، ص154 .

(4) محمد بن محمد المعروف بالحطاب المتوفى سنة 954هـ : مواهب الجليل شرح مختصر خليل – المرجع السابق، ج6، ص124، 125.

الاستثناءات لتشمل مسائل عديدة، أجازوا فيها سماع الدعوى بالمجهول لاعتبارات الحق والمصلحة ؛ منها :

يذكر « ابن رجب » أن الدعوى بالمجهول تقبل إذا كان المدعى به فيها مما يصح وقوع العقد عليه مبهمًا ؛ كالوصية، فلما جاز أن يكون الموصى به مجهولاً جاز كذلك الدعوى بالوصية المجهولة [(1)] .

ويجيز فريق من علماء الشافعية الدعوى بالمجهول إذا كان منضبطًا في الشرع [(2)]، ويجيز بعضهم إذا كان المطلوب فيها موقوفًا على تقدير القاضي [(3)] ؛ كالمفوضة التي تفوض مهرها إلى الوصي أو الزوج، فيجب لها في هذه الحالة مهر مثلها [(4)] .

وقرر المالكية أنه إذا وجد عذر للمدعي في جهله بما يدعيه قبلت دعواه ؛ كأن يدعي شخص نصيبًا من وقف كثر مستحقوه، فإنه يعذر بذلك الجهل بكيفية قسمة الأوقاف [(5)] .

---

(1) عبد الرحمن بن أحمد بن حسن بن رجب البغدادي الدمشقي الحنبلي المتوفى سنة 795هـ : القواعد – الطبعة الأولى سنة 1353هـ = 1933م، ص333، 334 .
وعبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي : المغني شرح على مختصر الخرقي – المرجع السابق، ج9، ص84، 85 .

(2) أحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق، ج10، ص295 .

(3) شرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي : أدب القضاء – المرجع السابق، الورقة 2 ب .

(4) شمس الدين محمد بن أحمد الشربيني : مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج – المرجع السابق، ج3، ص229 .

(5) شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي : الفروق – ومعه : تهذيب الفروق لمحمد علي ابن حسين – المرجع السابق، ج4، ص73 . ومحمد العزيز جعيط : الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – المرجع السابق، ص14

ويذكر بعض الباحثين المحدثين أن دعاوى الإسقاط والإبراء لا يشترط فيها تفصيل المدعى به ؛ لأن الجهالة تضر عند التسليم والتسلم ؛ إذ يقع النزاع في هذه الحالة، أما في الإسقاط والإبراء فلا نزاع ؛ لأن المسقط ساقط في كل الحالات، قل أو كثر، سواء أكان معلومًا أم مجهولاً [1]، ولذا أجاز الحنفية الدعوى بالإبراء العام ولو كان مجهولاً ؛ لأن الإبراء إسقاط ولا تضر الجهالة فيه [2] .

329- ويرى الحنفية والمالكية وبعض الشافعي وجل الحنابلة جواز دعوى الإقرار بالمجهول [3] ؛ لأن الإقرار إخبار عن الوجوب في

---

(1) أحمد إبراهيم إبراهيم : موجز في المرافعات الشرعية – المرجع السابق، ص14 .

(2) محمد علاء الدين عابدين : قرة عيون الأخيار « تكملة رد المحتار » – المرجع السابق، ج1، ص380، 381 . وعلي حيدر أفندي : أصول استماع الدعوى الحقوقية – مجموعة مقالات نشرت في الجريدة العدلية التركية سنة 1327هـ، نقلها إلى العربية : فايز الخوري – مطبعة الترقي بدمشق سنة 1342هـ = 1923م، ص53 . ومحمد زيد الإبياني : مباحث المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية – المرجع السابق، ص17 .

(3) المادة 1579 من مجلة الأحكام العدلية .

ومحمد أمين عابدين بن عمر عابدين المتوفى سنة 1252هـ : رد المحتار على الدر المختار للحصكفي المتوفى سنة 1088هـ، بشرح تنوير الأبصار للتمرتاشي المتوفى سنة 1004هـ، المعروفة بحاشية ابن عابدين – مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر سنة 1386هـ = 1966م، ج5، ص545 . ومحمد علاء الدين عابدين : قرة عيون الأخيار « تكملة رد المحتار » – المرجع السابق، ج1، ص380 . ومحمد علي بن حسين مفتي المالكية « أحد علماء القرن الرابع عشر الهجري » : تهذيب الفروق – مطبوع على هامش الفروق للقرافي – المرجع السابق، ج4، ص116 . وشرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي : أدب القضاء – المرجع السابق، الورقتان 2 ب، 3 أ. وأحمد بن حجر الهيتمي : تحفة=

الذمة، فيجوز الدعوى به مجهولاً، وعلى المدعى عليه أن يبين ما أخبر عن وجوبه في ذمته [1]. وقاسه فريق من الشافعية على دعوى الوصية بالمجهول، فكما أن الوصية بالمجهول جائزة، فكذلك دعوى الإقرار بالمجهول [2].

أما الحنابلة فلا يجيزون دعوى الإقرار بالمجهول ؛ لأن دعوى الإقرار بالمعلوم لا تصح ؛ إذ هو ليس بالحق ولا موجبه، فكذلك دعوى الإقرار بالمجهول [3].

ويميز « ابن أبي الدم » بين الوصية والإقرار ؛ إذ الوصية إنشاء يصدر من غير المدعي يرتبه له حقاً من الحقوق، ولا يوجد طريق لمعرفته؛ لأن الذي أنشأه بعد عن نطاق المعرفة، والإقرار إخبار، والخبر يعرف بطرق شتى، فلا يعذر من يدعيه، مثل ما يعذر من يدعي الوصية المجهولة [4].

=المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق، ج10، ص295 . وعبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي : المغني – شرح على مختصر الخرقي – المرجع السابق، ج9، ص84، 85 . وتقي الدين محمد بن أحمد الفتوحي الحنبلي : منتهى الإرادات في جمع المقنع مع التنقيح وزيادات – المرجع السابق، القسم الثاني ص592 .

(1) أحمد إبراهيم إبراهيم:موجز في المرافعات الشرعية–المرجع السابق، ص14، 15

(2) أبو إسحاق إبراهيم بن عبد الله بن عبد المنعم المعروف بابن أبي الدم المتوفى سنة 642هـ : أدب القضاء وهو : « الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات » – مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 12 حليم فقه حنفي، وهو فقه شافعي، الورقة 27 أ، ب، الورقة 28 أ .

(3) عبد الرحمن بن أحمد بن حسن بن رجب : القواعد – المرجع السابق، ص333 .

(4) أبو إسحاق إبراهيم بن عبد الله المعروف بابن أبي الدم : أدب القضاء وهو : «الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات » – المرجع السابق، الورقة 28 أ .

330- وأجاز الحنفية وبعض الشافعي الدعوى بالمجهول في حالة الغصب ؛ لأن الإنسان قد يجهل قيمة ماله المغصوب ؛ فالغصب كثيرًا ما يقع ولا يتمكن الشهود من معاينة المغصوب، فيشهدون بغصب المال ولكنهم لا يدرون قيمة المغصوب، فيقبل ذلك منهم ولا يطلب التحديد (1) .

وأجاز الحنفية دعوى الرهن بالمجهول، ويرجع للمرتهن في بيانه (2).

وفائدة تصحيح الدعوى بالمغصوب والرهن المجهولين – عند الحنفية – من وجهين :

الوجه الأول : توجه اليمين على الخصم حين ينكر ولا توجد للمدعي بينة .

الوجه الثاني : الجبر على البيان إذا أقر أو نكل عن اليمين (3) .

---

(1) محمد أمين عابدين بن عمر عابدين : رد المحتار على الدر المختار للحصكفي شرح تنزير الأبصار للتمرتاشي المعروفة بحاشية ابن عابدين – المرجع السابق، ج5، ص544، 545 . وشرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي : أدب القضاء – المرجع السابق، الورقة 2 ب، والورقة 3 أ .

(2) المادة 1621 من مجلة الأحكام العدلية .

ومحمد علاء الدين عابدين : قرة عيون الأخيار « تكملة رد المحتار » – المرجع السابق، ج1، ص386 .

(3) محمد أمين عابدين بن عمر عابدين : رد المحتار على الدر المختار للحصكفي شرح تنوير الأبصار للتمرتاشي المعروفة بحاشية ابن عابدين – المرجع السابق، ج5، 545 . وصادق بن محمد بن علي من علماء القرن الحادي عشر الهجري : صرة الفتاوى – مخطوط في مكتبة الأزهر تحت رقم 2312 حليم 33193، الورقة 286 ب .

وأما إذا وجدت بينة للمدعي فإن عامة الفقهاء يرون قبول هذه الدعوى والبينة في حق الحبس، وليس في حق الحكم بالمدعى به، وقدر بعضهم الحبس بشهرين ؛ فيحبس كل من الغاصب والمرتهن حتى يبينا قيمة المغصوب والرهن. أو يقوما بردهما إن كانا غير هالكين . ويرى بعض الباحثين المحدثين أن تقييد الحبس بشهرين لا يجري على أصل « أبي حنيفة » في التقديرات ؛ إذ يقتضي أن يوكل الأمر في ذلك إلى القاضي، فيقدر تبعًا للحاجة (1) .

ويذكر « قاضي زاده » أن فائدة الدعوة بالغصب والرهن المجهولين تجري في شتى صور الدعوى بالمجهول، وهذا يستلزم صحة دعوى المجهول أبدًا ؛ لأن الفائدة تتحقق فيها كلها، وهذا يختلف عما قرره الفقهاء من عدم صحة دعوى المجهول فيما عدا المستثنى . ولذا يرى بعض الفقهاء أن الفائدة ليست هي السابقة، وإنما الفائدة هي : أن الإنسان قد لا يعرف قيمة ماله، فلو طلب منه أن يبين قيمته سيصيبه ضرر، فقد يتعذر عليه أن يصل إلى حقه (2) .

واعترض بعض الفقهاء على هذا بأن هذه العلة تتحقق في جل صور الدعوى بالمجهول . كما لو مات إنسان وله ديون في ذم الناس، ولم يعرف الوارث هذه الديون ولا قدرها، فلو طلب من الوارث أن يبين جنس هذه الديون وقدرها في الدعوى لتضرر منه، فقد لا يعرف الإنسان قدر ماله هو، فأولى ألا يعرف جنس مال مورثه أو قدره، فينبغي أن تصح دعوى

---

(1) أحمد إبراهيم إبراهيم : موجز في المرافعات الشرعية – المرجع السابق، ص15 .

(2) صادق بن محمد بن علي : صرة الفتاوى – المرجع السابق، الورقة 286 ب .

هذه الديون المجهولة، ولكن لم يقرر أحد من الفقهاء ذلك [1] .

331- ويرى بعض الباحثين أن الاستثناءات الواردة على اشتراط العلم بالمدعى به طبعية، لأن المشرع حينما يعترف بحق يجب أن يشرع دعوى تصونه وتحميه من أي عدوان ؛ وهذه القاعدة تؤديها مبادئ الشريعة التي يقوم على تنفيذها ولي الأمر أو نائبة، وتطبيقًا لهذه القاعدة يمكن تبرير بعض الصور التي تصح فيها الدعوى بالمجهول .

فقد أجاز الفقهاء أن يوصي الإنسان بالمجهول فيما لا يتجاوز الثلث؛ فإن كان هذا حقًا من حقوق الموصي، فإن الحق لا يكتمل إلا بحمايته بدعوى، ولذا يجب أن تصح الدعوى بالمجهول، لإعطاء هذا الحق معناه الصحيح .

ومن يرى صحة الإبراء العام يلزمه أن يصحح دعواه أو يصحح الدفع به حين يلزم الأمر، حتى يكون لصحته معنى .

ومن يرون جواز دعوى الإقرار بالمجهول إن كانوا يريدون به : أن الإنسان يدعي حقًا على آخر بسبب مشروع وأنه أقر به، فهو أمر معقول؛ لأنه لم يجعل الإقرار في دعواه لا مدعى به ولا سببًا لما يدعيه .

وأما إن كانوا يريدون به : أن المدعي جعل الإقرار بالمجهول مدعى به في دعواه، أو سببًا للحق الذي يدعيه، فهذا يناقض ما قرروه من أن الإقرار ليس حقًا يدعى، ولا يصلح أن يكون سببًا لحق يدعى . وذلك

---

(1) محمد علاء الدين عابدين : قرة عيون الأخيار « تكملة رد المحتار » – المرجع السابق، ج1، ص386 . وأحمد إبراهيم إبراهيم : موجز في المرافعات الشرعية – المرجع السابق، ص15 .

كأن يدعي إنسان أن له مبلغًا من المال مجهولاً على إنسان آخر، فإنه يتصور أن يذكر في دعواه إحدى صيغ ثلاث :

الصيغة الأولى : كأن يقول فيها : أدعي على فلان بمبلغ من المال سبق أن اقترضه مني، وقد أقر لي به، فهذه الصيغة تصح فيها دعوى الإقرار بالمجهول، إذ تكون الدعوى بالمجهول في هذه الحالة ذات فائدة بافتراض إقرار الخصم، ومن منعها يرى أن هذه الفائدة بعيدة الاحتمال، ولكن تصريح المدعي في دعواه بأن المدعى عليه خصمه أقر له بما يدعيه يقرب هذا الاحتمال، ويجعله أولى بالاعتبار، فتسمع الدعوى .

الصيغة الثانية : أن يجعل المدعي المدعى به إقرار خصمه بمبلغ من المال ؛ كأن يقول في دعواه : أدعي على فلان أنه أقر لي بمبلغ من المال في ذمته .

فهذه الصيغة لا تصح فيها دعوى الإقرار بالمجهول، لأن المدعي جعل الإقرار ذاته هو المدعى به .

الصيغة الثالثة : أن يجعل إقرار خصمه سببًا لاستحقاقه المبلغ، فيقول مثلاً : أدعي على فلان مبلغًا من المال، لأنه أقر لي به، أو بسبب إقراره لي به .

وهذه الصيغة كذلك لا تصح فيها دعوى الإقرار بالمجهول ؛ لأن المدعي جعل المدعى به حقًا، وصرح أنه استحقه بسبب إقرار خصمه له .

232- ويقرر الفقهاء أن الإقرار ليس حقًا ولا يصلح سببًا لحق ولو كان معلومًا، فأولى أنه لو كان مجهولاً . يقرر « ابن قاضي سماوة » أن جل فقهاء الحنفية يرون أن دعوى الأعيان والأموال بسبب الإقرار لا تصح ؛ لأن نفس الإقرار لا يصلح سببًا للاستحقاق، وهذا خاص بالدعوى الأصلية، وأما الدفع بالإقرار فإن أكثر الحنفية يجيزونه، ولو برهن المدعى عليه أن المدعي أقر بأنه

لا حق له عليه، أو أن المدعي أقر بأن هذا ملك المدعى عليه صح منه هذا الدفع[1].

ويذكر « ابن الغرس » أن علة بطلان دعوى الإقرار بالمعلوم هي : أن الإقرار إخبار، لا سبب لزوم المقر به على المقر، والمفروض أن المدعي علل وجوب المدعى به على المقر بالإقرار، فكأنه قال : أطالبه بما لا سبب لوجوبه عليه أو لزومنه له إلا إقراره، وهذا كلام باطل . ويقرر أن هذا هو مذهب الشافعية كذلك، ومقتضى فروعهم[2] .

ويذكر بعض علماء الحنابلة أن دعوى الإقرار بالمجهول تصح، ويذكر صاحب « الترغيب » أن الصحيح عنده : أن دعوى الإقرار بالمعلوم لا تصح ؛ لأنه ليس بالحق ولا موجبه، فكذلك دعوى الإقرار بالمجهول، بل أولى[3] .

والشريعة الإسلامية تعذر الجاهل في حالات كثيرة، ولذلك يرجح مذهب المالكية الذي يجيز الدعوى بالمجهول إذا كان المدعي معذورًا في جهله، ويحسن أن يفوض هذا لسلطة تقدير القاضي، فإما أن يقبل عذر المدعي أولا يقبله .

---

(1) محمود بن إسرائيل الرومي المعروف بابن قاضي سماوة المتوفى سنة 818هـ : جامع الفصولين – طبعة المطبعة الأزهرية، الطبعة الأولى سنة 1300هـ، وبذيله: حاشية اللآلئ الدرية في الفوائد الخيرية لخير الدين الرملي وابنه نجم الدين الرملي، وعلى هامشه جامع أحكام الصغار للأستروشني، ج1، ص84 .

(2) محمد بن محمد بن خليل بن الغرس المتوفى سنة 894هـ : الفواكه البدرية في البحث عن أطراف القضية الحكمية، ومعه : المجاني الزهرية على الفواكه البدرية لمحمد صالح – المرجع السابق، ص141 – 143 .

(3) عبد الرحمن بن أحمد بن حسن بن رجب : القواعد – المرجع السابق، ص333 .

ويترتب على ذلك : ترجيح القول بصحة الدعوى بالغصب المجهول ؛ لأن المدعي معذور في جهله، إذ يحرص الغاصب على عدم مشاهدة أحد له، ويفعل فعلته بسرعة لئلا يراه أحد، فهو لا يبرم اتفاقًا مع المغصوب منه يحدد فيه ما يغصبه منه .

وتصح دعوى الوارث بدين كان لمورثه ولكنه لا يعرف مقداره .

ويقبل الحنفية دعوى الرهن المجهول، مع أن الراهن ليس له عذر في جهله بالمدعى به ؛ لأن الرهن عقد مشروع يتاح فيه للراهن أن يعرف ماله المرهون .

333- ويرى بعض الفقهاء أن الدعوى بالمنضبط شرعًا تستثنى من شرط العلم بالمدعى به، والحق أنها دعوى بمعلوم في الواقع ؛ لأنه محدد ومعروف في الشرع، وعلى القاضي أن يرجع إلى القواعد الشرعية ليعرف الحكم، كما لو طلب إنسان نصيبه من تركة مورث، فالقاضي يكتفي منه ببيان سبب الإرث وجهته، ثم يحدده وفقًا لقواعد الإرث وأحكامه الشرعية .

وأما الدعاوى التي تكون للقاضي فيها سلطة تقديرية، وليس لها مقدار شرعي محدد فالمدعي معذور فيها، فليس له أن يحدد فيها مقدار ما يدعيه بالضبط، فليس لمدعي النفقة على الزوج أو القريب أن يحدد مبلغًا ؛ فالقاضي هو الذي يختص بتحديد هذا المبلغ . وليس للمفوضة أن تطلب مقدارًا محددًا في دعوى الصداق، فالقاضي هو الذي يقدره بمهر المثل بعد أن يثبت حقها .

تخلف شرط العلم بالمدعي به :

334- إذا تخلف شرط العلم بالمدعى به فالفقهاء الذين اشترطوه يقررون أن الدعوى لا يكون لها أثر في هذه الحالة، ولا ترتب

عليها حكمها ؛ فلا يلزم المدعى عليه بالجواب عنها، ولا يجبره القاضي عليه، وله الحق في الامتناع عن الجواب .

ولكن لا يجوز للقاضي أن يرد المدعي أو يخرجه من مجلس القضاء، وإنما يطلب منه أن يصحح دعواه ويكملها ويذكر المدعى به تفصيلاً، فإن لم يذكر مدعاه أو عرفه تعريفًا ناقصًا، أو لم يذكر سبب استحقاقه إن كان ذكر سبب استحقاقه شرطًا، أو لم يكمل النقص الذي طلب منه رد القاضي دعواه، حتى يستوفي شروطها ويكمل ما ورد بها من نقص، ويعرف المدعى به تعريفًا وافيًا كافيًا .

ولكن إذا أكمل المدعي في مجلس القضاء ما طلب منه صحت الدعوى ورتبت آثارها، فيلزم القاضي المدعى عليه بالجواب عنها، إقرارًا أو إنكارًا [(1)] .

ويرى بعض الباحثين المحدثين أن عدم توافر شرط العلم بالمدعى به لا يؤدي إلى بطلانها، ولكنه يؤدي إلى فسادها . ويدل على ذلك : أن الفقهاء يصححونها ويرتبون عليها آثارها إذا تدارك المدعي ما فاته،

---

(1) محمد بن أحمد أبو بكر شمس الأئمة السرخسي : المبسوط – مطبعة السعادة بمصر، الطبعة الأولى، ج16، ص78 . وأبو محمد عمر بن عبد العزيز الشهير بالحسام الشهيد سنة 536هـ : شرح أدب القاضي للخصاف – مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 2117 فقه حنفي، الورقة 53 أ . وإبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص104 . وأبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي : الحاوي الكبير « شرح مختصر المزني » – المرجع السابق، ج13 الورقة 44 . وأحمد بن حجر الهيتمي : تحفة المحتاج بشرح المنهاج – المرجع السابق، ج10، ص297 . وعبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي : المغني – شرح على مختصر الخرقي – المرجع السابق، ج9، ص86 .

وعرف المدعى به تعريفًا صحيحًا ، فعلى القاضي أن يسمعها ، وأن يلزم المدعى عليه بالجواب عنها ولو كانت باطلة ما صححت، ولا أنتجت آثارها ، لأن الباطل معدوم شرعًا [1] .

---

(1) انظر : على حيدر أفندي : أصول استماع الدعوى الحقوقية – المرجع السابق، ص43 – 45 . ومصطفى الزرقا : المدخل الفقهي العام – مطبعة الإنشاء بدمشق « سورية »، الطبعة التاسعة، سنة 1384هـ = 1965م، ج1، ص690، 691 .

المبحث الخامس

احتمال ثبوت المدعى به

335- يشترط الفقهاء لصحة الدعوى وقبولها : أن يكون المدعى به محتمل الثبوت عقلاً وعادة ؛ فيذكر الحنفية أن الدعوى لا تصح بما يستحيل ثبوته في العقل أو في العادة، لتيقن كذب الدعوى في المستحيل العقلي، وظهور كذبها في المستحيل العادي [1] . والمستحيل العقلي كأن يدعى إنسان بنوة من هو أكبر منه سنًا أو من يساويه في السن، أو يدعي بنوة من هو أصغر منه سنًا، فلا تسمع هذه الدعوى ولا يلتفت إليها ؛ لأن ثبوت المدعى به مستحيل عقلاً، وأما المستحيل في العادة كأن يدعي إنسان معروف بالفقر والعوز أنه أقرض المدعى عليه مبلغًا كبيرًا من المال، أو أودعه أمانة عنده ولم يرده إليه، أو أنه اغتصبه منه ويطلب من القضاء الحكم برده إليه ولم يبين في دعواه أنه اكتسبه بطريق الميراث أو الهبة أو الوصية أو غيرها ؛ فهذه الدعوى لا تسمع ؛ لظهور كذبها، إذ يستحيل عادة أن يكون هذا المدعي ممتلكًا المبلغ الذي يدعيه .

---

(1) علاء الدين أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني : بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع – المرجع السابق، ج6، ص224 . وزين العابدين بن إبراهيم بن نجيم المتوفى سنة 970هـ : البحر الرائق شرح كنز الدقائق لعبد الله بن أحمد النسفي المتوفى سنة 710هـ، مطبعة دار الكتب العربية الكبرى بمصر سنة 1333هـ، ج7، ص192 .

336- ويشترط المالكية لسماع الدعوى : ألا يتعارض المدعى به في الدعوى مع العرف والعادة [1]، ومن ثم فلا تسمع دعوى الغصب على إنسان عرف عنه الصلاح والتقوى من باب سند الذرائع ؛ لأن سماعها يفتح الباب أمام الأشرار والأراذل ليتطاولوا على أهل الفضل [2] .

وإذا كان المدعى به متفقًا مع العرف والعادة كان ممكنًا عقلاً من طريق أولى، إذ يشترط فيه أن يكون حقًا أو مصلحة مشروعة، وأن يسعى المدعي من وراء المطالبة به إلى تحقيق غرض صحيح . والمستحيل العقلي لا يتصور أن يكون حقًا، فالمشرع منزه عن أن يسبغ حمايته على المستحيلات ؛ لأن هذا عبث، والمشرع سبحانه منزه عنه .

337- ويشترط المالكية لسماع الدعوى : حصول معاملة أو خلطة بين المدعي والمدعى عليه، واحتمال ثبوت المدعى به عرفًا ؛ لأنهم ينظرون في الدعوى إلى عرف الناس وعادة الطرفين المتنازعين، ولكن الأثر المترتب على الدعاوى التي تخالف عرف الناس يختلف عن الأثر المترتب على الدعاوى التي تخالف عادة الطرفين المتنازعين :

فأما الدعاوى التي تخالف أعراف الناس فتبطل ولا يترتب أي أثر عليها ولو أقام المدعي بينة على دعواه، كما لو أهمل إنسان حقه مدة

---

(1) إبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج1، ص129 . ومحمد علي بن حسين : تهذيب الفروق – المرجع السابق، ج4، ص117، 118 .

(2) إبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج2، ص153 .

طويلة وسكت عن المطالبة به وهو يرى المدعى عليه يتصرف فيه دون أن يعارضه أو يطلبه منه، فهذه الدعوى ترد ولا تسمع ؛ لأن العرف يكذبها[1] .

وأما الدعاوى التي لا تخالف العرف ولكن المدعي رفعها على إنسان لم يتعود التعامل معه، ولم تجر معهما خلطة سابقة، فيرى المالكية سماع هذه الدعوى، وإن أقام صاحبها البينة عليها حكم له بما ادعاه، فإن لم تكن له بينة فلا يجوز تحليف خصمه .

من هذا يبين أن المالكية يشترطون لصحة الدعوى وسماعها : عدم مخالفتها للعرف . ويشترطون لصحة توجيه اليمين على الخصم عند عدم وجود البيئة : عدم مخالفتها لعادة الخصمين .

ويرى « عبد الله بن نافع » - من المالكية – عدم اشتراط الخلطة بين الخصمين، وهو المعتمد في مذهب المالكية، وجرى عليه العمل ولكنه غير المشهور، وما جرى به العمل مقدم في المذهب على المشهور إن خالفه[2] .

ويوافق « ابن قيم الجوزية » الحنبلي فقهاء المالكية في اشتراط الخلطة في توجيه اليمين على المدعى عليه، ولم يشترط أحد من فقهاء المذاهب الأخرى هذا الشرط .

---

(1) محمد علي بن حسين : تهذيب الفروق – المرجع السابق، ج4، ص117، 118 .

(2) محمد عرفة الدسوقي : حاشية الدسوقي على الشرح الكبير للدردير – المرجع السابق، ج4، ص145، 146 . ومحمد العزيز جعيط : الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – المرجع السابق، ص92 .

338- واستدل المالكية – ومن تبعهم – على اشتراط الخلطة بدليلين :

الدليل الأول : أن هذا الشرط مروي عن بعض الصحابة والتابعين ؛ فقد قال « علي بن أبي طالب » كرم الله وجهه : (لا يعدي الحاكم على خصم إلا أن يعلم بينهما معاملة)[1] . وهو رأي « عمر بن عبد العزيز » وفقهاء المدينة السبعة[2] .

الدليل الثاني : أن الإقدام على اليمين يثقل على كثير من المتقين وذوي المروءة، وهذا أمر معتاد من الناس على مر الأحقاب، فقد أثر عن « عثمان » و « ابن مسعود » رضي الله عنهما وأثر عن غيرهما أنهم افتدوا أيمانهم، فمن يرفع دعوى على آخر ويجب أن يطعن بشيء يجد طريقًا لذلك لو لم تشترط الخلطة[3] .

339- واستدل جمهور الفقهاء على عدم اشتراط الخلطة بخمسة أدلة :

الدليل الأول : قول الله تعالى :﴿ يَٰدَاوُۥدُ إِنَّا جَعَلْنَٰكَ خَلِيفَةً فِى ٱلْأَرْضِ فَٱحْكُم بَيْنَ ٱلنَّاسِ بِٱلْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ ٱلْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱلَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌۢ بِمَا نَسُوا۟ يَوْمَ ٱلْحِسَابِ ﴿٢٦﴾ ﴾[4] .

---

(1) شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي : الفروق – المرجع السابق، ج4، ص81 .

(2) ابن قيم الجوزية المتوفى سنة 751هـ : الطرق الحكمية في السياسة الشرعية – مطبعة السنة المحمدية بمصر سنة 1378هـ، ص97، 98 .

(3) إبراهيم بن علي بن فرحون : تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام – المرجع السابق، ج2، ص153 . وابن قيم الجوزية : الطرق الحكمية في السياسة الشرعية – المرجع السابق، ص97، 98 .

(4) سورة ص مكية : الآية السادسة والعشرون .

فالله سبحانه أمر الحاكم بالتسوية وعدم الميل، ولا يصح هدم هذا المبدأ باحتمال ضعيف [1].

الدليل الثاني : قول رسول الله صلى الله عليه وسلم : (الْبينة عَلَى الْمُدعي، وَالْيَمينُ عَلَى الْمُدعَى عَلَيْه) [2] . فالرسول عليه الصلاة

---

(1) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي : الحاوي الكبير - «شرح على مختصر المزني » ــ المرجع السابق، ج13، الورقة 46أ.

(2) روي هذا الحديث بهذا اللفظ من عدة طرق في كثير منها مقال : فقد رواه الترمذي عن ابن عمرو، وهي رواية عمرو بن شعيب عن أبيه عن جده عن رسول الله صلة الله عليه وسلم، وقال عنه : هذا حديث في إسناده مقال، وأخرجه الدارقطني بسند فيه « الحجاج بن أرطأة » وهو ضعيف، غير أنه أخرجه عن ابي حنيفة عن حماد بن إبراهيم عن شريح عن عمر عن رسول الله صلى الله عليه وسلم .
وروي هذا الحديث بلفظ : (لو يعطى الناس بدعواهم لادعى ناس دماء رجال وأموالهم، ولكن اليمين على المدعى عليه) . هذا الحديث صحيح، رواه أصحاب الكتب الصحاح الستة عن ابن عباس، أخرجه البخاري في الرهن، وفي الشهادات، وفي التفسير، ومسلم، واللفظ له، ورواه محمد بن يزيد القزويني الشهير بابن ماجه المتوفى سنة 273هـ في : سننه - طبعة دار المحاسن للطباعة بالقاهرة سنة 1386هـ = 1966م، ج3، ص110 . ورواه أحمد بن حنبل في : مسنده « الفتح الرباني لترتيب مسند الإمام أحمد الشيباني - ترتيب أحمد بن عبد الرحمن البنا الشهير بالساعاتي » - الطبعة الأولى سنة 1371هـ، ج15، ص215 . وأورده أبو المؤيد محمد بن محمود الخوارزمي المتوفى سنة 655هـ في : جامع مسانيد أبي حنيفة المتوفى سنة 150هـ، مطبعة مجلس دائرة المعارف بالهند = =سنة 1332هـ، ج2، ص270 . وورد في : بدائع المنن في جمع وترتيب مسند الشافعي والسنن - جمع وترتيب أحمد بن عبد الرحمن البنا الشهير بالساعاتي - مطبعة الأنوار بمصر، الطبعة الأولى سنة 1369هـ، ج2، ص233 . وأورده أبو الفتح محمد بن علي بن وهب تقي الدين القشيري المعروف بابن دقيق العيد المتوفى سنة 702هـ في : إحكام الأحكام شرح عمدة الأحكام - مطبعة الشرق

والسلام جعل اليمين على المدعى عليه ولم يخصص ذلك بخلطة ولا غيرها، ولا يوجد دليل معتبر يخصص هذا العموم .

الدليل الثالث : إن الدعوى سمعت على النبي صلى الله عليه وسلم من غير خلطة بينه وبين المدعي، وسمعت على جماعة من كبار الصحابة مثل « علي بن أبي طالب » وغيره، ولو كانت الخلطة مطلوبة في الدعوى

سنة 1342هـ، ج4، ص174 . وورد في : مصابيح السنة للحسين بن مسعود البغوي الشافعي المتوفى سنة 516هـ – طبعة المطبعة الخيرية العامرة بمصر سنة 1318هـ، ج2، ص50 . وأورده محمد بن إسماعيل الصنعاني المتوفى سنة 1182هـ في : سبل السلام – مطبعة محمد علي صبيح سنة 1345هـ، ج4، ص179 . وورد في: نصب الراية لأحاديث الهداية لعبد الله بن يوسف الزيلعي المتوفى سنة 762هـ – مطبعة دار المأمون بشبرا، الطبعة الأولى سنة 1357هـ = 1938م، وبذيله : بغية الألمعي في تخريج الزيلعي، ج4، ص390، 391 . وأورده جلال الدين عبد الرحمن السيوطي في : الجامع الصغير من أحاديث البشير النذير . وأورد حديثًا آخر بلفظ : (البينة على المدعي، واليمين على من أنكر، إلا في القسامة)، هذا الحديث ضعيف، رواه البيهقي وابن عساكر في التاريخ عن ابن عمرو بن العاصي، وفيه مسلم الزنجي، قال في الميزان عن البخاري: منكر الحديث، وضعفه أبو حاتم، وقال أبو داود : لا يحتج به، ثم أورد له أخبارًا هذا منها، ورواه الدارقطني باللفظ من طريقين، وفيهما الزنجي المذكور، وقال ابن حجر في تخريج المختصر : خرجه كذلك البيهقي وعبد الرزاق، وهو حديث غريب معلول .

– انظر : محمد المدعو بعبد الرءوف المناوي : فيض القدير شرح الجامع الصغير – مطبعة مصطفى محمد، الطبعة الأولى سنة 1356هـ = 1938م، الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بمصر، ج3، ص225 – الحديثان المرقومان 3225، 3226 .

لبين ذلك رسول الله صلى الله عليه وسلم [1] .

الدليل الرابع : إن خمول المدعي لا يمنع أن يكون له حق، واشتهار المدعى عليه بالصلاح لا يمنع من ثبوت الحق عليه، والمعاملة لا تدل على بقاء الحق، وعدم المعاملة لا يمنع من حدوث الحق، فلا يوجد وجه لاعتبارها في الدعوى [2] .

الدليل الخامس : لو اشترطت الخلطة لضاعت الحقوق وأقر الظلم؛ إذ قد يثبت للإنسان حق على من هو أعلى منه، بغصب أو شراء، ولا يوفيه، أو يودع عنده شيئًا، أو يعيره إياه، فلا يرده، ولا تعرف بينهما معاملة، فإذا لم يعد عليه سقط حقه، وهذا أعظم ضررًا من حضور مجلس القضاء، فإنه لا نقيصة فيه، وقد حضر « عمر » و « أبي » عند «زيد »، وحضر « علي » عند « شريح » .

ويستطيع المدعى عليه أن يوكل غيره إن كره الحضور. وهذا كان المدعى عليه امرأة برزة – وهي التي تبرز أمام الناس لقضاء حوائجها – فحكمها مثل الرجال، أما إن كانت مخدرة – وهي التي لا تبرز لقضاء حوائجها – وكلت غيرها، فإن توجهت عليها اليمين بعث القاضي لها أمينًا ومعه شاهدان، فيستحلفها الأمين أمام الشاهدين، فإن أقرت شهدا عليها [3] .

---

(1) أبو إسحاق إبراهيم بن عبد الله المعروف بابن أبي الدم : أدب القضاء وهو : الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات – المرجع السابق، الورقة 25 أ .

(2) أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي : الحاوي الكبير – المرجع السابق، ج13، الورقة 46 أ .

(3) عبد الله بن أحمد بن محمد بن قدامة المقدسي : المغني – المرجع السابق، ج4، ص60، 61 .

مذهب الشافعية :

239- واشترط الشافعية أن يكون المدعى به محتمل الثبوت في العقل، وأما الدعوى بالمستحيل عرفًا وعادة فيقبلها « الإمام الشافعي »، ولا يشترط فيها أن يكون المدعى به محتملاً عرفًا وعادة [1]، ولكن بعض أصحابه خالفوه في هذا .

وقد فرق « عز الدين بن عبد السلام » بين الدعوى بالمستحيل عرفًا وعادة والدعوى بما ليس مستحيلاً ولكنه بعيد الوقوع فقال : (والقاعدة في الأخبار من الدعاوى والشهادات والأقارير وغيرها : أن ما كذبه العقل أو جوزه وأحالته العادة فهو مردود، وأما ما أبعدته العادة من غير إحالة فله رتب في القرب والبعد قد يختلف فيها، فما كان أبعد وقوعًا فهو أولى بالرد، وما كان أقرب وقوعًا فهو أولى بالقبول، وبينهما رتب متفاوتة)، ومثل للمستحيل عادة فقال : (لو ادعى السوقة على الخليفة أو على عظيم من الملوك أنه استأجره لكنس داره وسياسة دوابه، فإن « الشافعي » يقبله، وهذا في غاية البعد ومخالفة الظاهر، وخالفه بعض أصحابه، وخلافه متجه لظهور كذب المدعي) [2] .

---

(1) أبو إسحاق إبراهيم بن عبد الله المعروف بابن أبي الدم : أدب القضاء وهو : المعروف بالدرر المنظومات في الأقضية والحكومات – المرجع السابق، الورقة 25 أ . وعبد الحميد الشرواني : حاشيته على تحفة المحتاج بشرح المنهاج لابن حجر الهيتمي، ومعها حاشية أحمد ابن القاسم العبادي – المرجع السابق، ج10، ص299 .

(2) أبو محمد عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام السلمي المتوفى سنة 660هـ : قواعد الأحكام في مصالح الأنام – طبعة دار الشرق للطباعة بالقاهرة سنة 1388هـ = 1968م، ج2، ص122 – 125.

340- ويشترط الحنابلة في المدعى به : عدم معارضته مع العرف والعادة [1]، واستدل « ابن قيم الجوزية» بقول رسول الله صلى الله عليه وسلم : (ما رآهُ الْمُسْلمُون حَسَنًا فَهُوَ عنْدَ الله حَسَنٌ، وَمَا رآهُ الْمُسْلمونَ قَبيحًا فَهُوَ عنْدَ الله قَبيحٌ) [2] . فالرسول صلى الله عليه وسلم يدعو إلى وجوب اعتبار العرف السائد بين المسلمين، فهم لا يجتمعون على ضلالة، ويتفقون على رضا الله سبحانه وتعالى، فلذا وجب رد المحال عرفًا، والأخذ بالمقبول عرفًا.

341- ونحن نرجح – مع بعض الباحثين – مذهب الشافعية ؛ لأنه أقرب إلى العدل، فتقبل دعوى المستحيل عرفًا ؛ لأن العرف والعادة من معطيات الحياة البشرية، ومعرفة البشر تعتمد على الظواهر التي قد تخطئ الناس في معرفة الجوهر الذي يستتر في داخلها، فيحتاجون إلى البحث والتحقيق لمعرفة هذا الجوهر، فلا يصح رفض الدعوى بناء على الظاهر، وإذا كان الظاهر يصلح لتقوية مركز أحد الخصمين فإن الخصم الآخر لو دعم مركزه

---

(1) ابن قيم الجوزية : الطرق الحكمية في السياسة الشرعية – المرجع السابق، ص99، 100 . وعبد الرحمن بن أحمد بن حسن بن رجب : القواعد – المرجع السابق ص322 – 324 .

(2) يقول عبد الله بن يوسف الزيلعي في : نصب الراية لأحاديث الهداية – المرجع السابق، ج4، ص133 : هذا الحديث غريب مرفوعًا، ولم أجده إلا موقوفًا على ابن مسعود، وله طرق ؛ رواه أحمد في : مسنده، وبنفس الطريق رواه الحاكم في : المستدرك، في فضائل الصحابة، وقال : صحيح الإسناد . وكذلك رواه البزار في : مسنده، والبيهقي في: كتاب المدخل، ورواه أبو داود الطيالسي في : مسنده، ومن طريق أبي داود رواه البيهقي في كتاب الاعتقاد .

بالحجة الشرعية فينبغي إهمال الظاهر الذي يقوي مركز الطرف الأول ويحكم بالحق المتنازع عليه لصاحب الحجة الشرعية .

واشتراط الخلطة لم يرد به دليل شرعي من كتاب أو سنة أو إجماع، ولذا يجب تطبيق القواعد الشرعية العامة، وهي تقضي بترجيح أخف الضررين، وخاصة إذا أمكن الاحتياط للضرر الأخف، واشتراط الخلطة بين المتنازعين يفتح ذريعة تضيع بها الحقوق، وهذا يعد أعظم ضررًا وأشد خطرًا من إهدار تحسينات أو كماليات خلقية لا يترتب على الخروج عليها حرمة أو كراهة، مع أنه يمكن الحفاظ على هذه الكماليات الخلقية بالتوكيل مثلاً .

ويمكن الاحتياط لمنع الأشرار والأراذل من الإساءة إلى مستوري الحال وذوي المروءات بمعاقبة كل من يثبت أنه قصد بدعواه الإضرار والإيقاع في الحرج [1] .



(1) انظر : الدكتور محمد نعيم عبد السلام ياسين : نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية – المرجع السابق، القسم الأول، ص377، 378 .

الباب الثالث

مواعيد الطعن بالإلغاء

343- ميعاد رفع الدعوى إلى القضاء الإداري فيما يتعلق بطلب الإلغاء شهران في القانون الفرنسي، وستون يومًا في القانون المصري.

وقد جعل المشرع بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري رهينًا بواقعة نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية إذا كان لائحة إدارية، وهي: التي تضع قواعد عامة مجردة ملزمة، أو من تاريخ إعلان صاحب الشأن به إذا كان قرارًا إداريًا فرديًا. فالنشر أو الإعلان وسيلة العلم بالقرار الإداري [1].

وقد أنشأ القضاء الإداري وسيلة ثالثة وهي: العلم اليقيني؛ لتحل محل الإعلان Notification، أو النشر Puplication في بعض الحالات.

وقد تنقطع أو تقف مدة الطعن بالإلغاء، ولا تقبل دعوى الإلغاء إلا باتباع إجراءات معينة.

وسنبحث هذا الباب في أربعة فصول:

الفصل الأول: ميعاد الطعن بالإلغاء، والإعلان، والنشر، والعلم اليقيني.

الفصل الثاني: أسباب انقطاع ووقف مدة الطعن بالإلغاء.

الفصل الثالث: أقسام القرارات الإدارية من حيث مراعاة مدة الطعن بالإلغاء.

الفصل الرابع: مواعيد المسافة، وابتداء وانتهاء وانفتاح ميعاد الطعن.

---

(1) انظر: المستشار معوض عبد التواب: الدعوى الإدارية وصيغها – المرجع السابق، ص422 وما بعدها.

الفصل الأول

ميعاد الطعن بالإلغاء، والإعلان، والنشر، والعلم اليقيني

سنبحث هذا الفصل في أربعة مباحث :

المبحث الأول : ميعاد الطعن بالإلغاء، وتكييفه القانوني، وتعلقه بالنظام العام .

المبحث الثاني : إعلان القرارات الإدارية .

المبحث الثالث : نشر القرارات الإدارية، وإثبات حدوث الإعلان أو النشر .

المبحث الرابع : العلم اليقيني، وما يقوم مقامه، وإثبات توافره .

المبحث الأول

ميعاد الطعن بالإلغاء، وتكييفه القانوني، وتعلقه بالنظام العام

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : ميعاد الطعن بالإلغاء، والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا .

المطلب الثاني : التكييف القانوني لميعاد الطعن بالإلغاء، وتعلقه بالنظام العام .



المطلب الأول

ميعاد الطعن بالإلغاء، والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : ميعاد الطعن بالإلغاء .

الفرع الثاني : ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.



الفرع الأول

ميعاد الطعن بالإلغاء

344- لاحتساب الميعاد في دعوى الإلغاء أهمية بالغة ؛ إذ يجب أن ترفع الدعوى في خلال الميعاد كي تكون مقبولة، فإذا أخطأ صاحب الشأن في احتساب هذا الميعاد سقط حقه في رفعها ؛ لأن المحكمة ستقضي بعدم قبول الدعوى ؛ لرفعها بعد الميعاد القانوني .

والأصل أن الحق في إقامة الدعوى لا يسقط أبدًا ما دام هذا الحق الذي تحميه هذه الدعوى قائمًا، فإذا تقادم الحق وسقط سقطت الدعوى المقررة لحمايته ؛ لأن الحق في الدعوى مقرر لحماية المصلحة المشروعة أو الحق القانوني، فيجب أن يظل الحق في الدعوى قائمًا ما بقيت هذه المصلحة أو هذا الحق .

ولكن استقرار الأوضاع الإدارية، وتمكين الإدارة من تسيير المرافق العامة باطمئنان وثقة واضطراد وانتظام، استلزم أن يكون ميعاد إقامة الدعوى الإدارية قصيرًا [1] . قررت محكمة القضاء الإداري أن : ميعاد الطعن لا يمكن أن يظل مفتوحًا إلى أجل غير محدود، بحجة عدم

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص615 . والدكتور محمود حلمي : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – الطبعة الثالثة سنة 1984م، ص304 . والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص53 . والدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص180، 181 .

العلم بالعيوب القانونية التي شابت القرار، إذ أراد المشرع بتحديد الميعاد: أن تستقر الأوضاع القانونية المؤسسة على القرار، وأن يوفر الطمأنينة بحفظ المراكز القانونية، وجعلها بمنأى عن الزعزعة والاضطراب [1].

فالقرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة وتقبل التنفيذ الفوري، ولذا يقتضي الأمر أن يكون ميعاد الطعن بإلغائها قصيرًا ؛ لتستقر الأوضاع الإدارية، وتطمئن الإدارة على عدم المساس بإجراءاتها، نصت المادة الرابعة والعشرون من قانون مجلس الدولة المرقوم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف للميلاد على أن: (ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة، أو إعلان صاحب الشأن به).

345- والحكمة من جعل ميعاد الطعن بالإلغاء قصيرًا هي: حرص المشرع على ألا تبقى أعمال الإدارة عرضة للطعن فيها أمدًا طويلاً، كما أن مصلحة الأفراد تقتضي توفير الثبات والاستقرار لمراكزهم القانونية المترتبة على هذه الأعمال [2].

فالغرض من تحديد ميعاد قصير لرفع دعوى الإلغاء هو: تحقيق الاستقرار للأوضاع الإدارية، وتحقيق استقرار المراكز القانونية للأشخاص الذين يستفيدون من القرار. وعدم استمرار الأعمال القانونية

---

(1) انظر : حكمها الصادر في الدعوى الرقيمة 1804 للسنة السابعة القضائية بجلسة 26 من يناير سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص514» .

(2) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة» – الطبعة الرابعة سنة 1967م، المرجع السابق، ص504 .

التي تصدرها الإدارة فترة طويلة عرضة للطعن . فالمشرع يريد أن يوفق بين مصالح الأفراد المضرورين من القرار - وهي تقتضي أن تتاح لهم مدة تكفي للطعن – وبين مصالح الإدارة والأفراد الذين يستفيدون من القرار الإداري، وهي تقتضي استقرار الأوضاع والمراكز القانونية في وقت قصير [1] . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أن : (المشرع بتقريره مواعيد معينة تصبح بعدها القرارات الإدارية حصينة من الإلغاء قد هدف من ذلك إلى مصلحة عليا هي : استقرار الأوضاع الإدارية وعدم تركها معلقة، مما يشيع الفوضى والاضطراب في المحيط الإداري، وهو الأمر الذي يحرص المشرع على تجنبه، توخيًا وحماية للمصلحة العامة، وعلى هذا الوضع فإن مراعاة هذه المواعيد يعد من النظام العام، والذي من موجبه تقضي المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا ما رفع إليها طعن في قرار إداري بعد فوات المواعيد المقررة) [2] .

وقد يكون الغرض من هذا التحديد هو : أن دعوى الإلغاء لها أثر حاسم وخطير على القرارات الإدارية المحكوم بإلغائها، إذ إنها تصبح بعد الحكم كأن لم تكن . كما أن الحكم الصادر بالإلغاء يحوز

---

(1) انظر : المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – طبعة سنة 1989م، الناشر : عالم الكتب بالقاهرة ص190 . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص366 .

(2) حكمها في القضية المرقومة 1081 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 24 من نوفمبر سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة، المبدأ رقم 47، ص41 » .

حجية مطلقة في مواجهة الكافة، فيتمسك به كل ذي مصلحة [1].

346- أما الدعاوى التي يرفعها أعضاء القضاء والنيابات عن القرارات المتعلقة بشئونهم أمام دائرة المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض بإلغاء القرارات النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، فيجب أن ترفع خلال ثلاثين يومًا من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية، أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علمًا يقينيًا، إذا كان سبب الطلب: عيبًا في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح، أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة[2].

وتعتبر هذه الدعوى مرفوعة في الميعاد الحتمي إذا أودعت صحيفتها قلم كتاب محكمة النقض خلال هذا الميعاد[3]. ولو تم إعلانها إلى الخصوم بعد انقضاء ميعاد الثلاثين يومًا.

347- ويجعل مجلس الدولة الفرنسي قبول صاحب الشأن بالقرار الإداري مسقطًا لحقه في رفع دعوى الإلغاء، ولو رجع عن هذا القبول ورفع دعوى الإلغاء أثناء الميعاد القانوني، ما دام أن هذا القبول قد تم على وجه القطع، وبني على رضاء صحيح من جانبه، وقد يكون الرضا صريحًا فيجب في هذه الحالة أن تتوافر فيه شروط صحة الأعمال القانونية. وقد يكون ضمنيًا

---

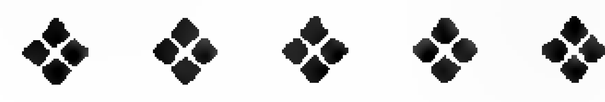
(1) انظر: الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة «قضاء الإلغاء»- المرجع السابق، ص133، 134.

(2) الفقرة الأولى من المادة 83 من قانون السلطة القضائية الرقيم 46 الصادر في سنة 1972م، والمادة 85 من القانون ذاته.

(3) المادة 84 من قانون السلطة القضائية.

مستنبطًا من تصرفات قاطعة الدلالة على حدوثه [1] .

ولا تحسب المدة التي تنقضي بين تاريخ صدور القرار الإداري وتاريخ النشر، أو الإعلان، أو العلم اليقيني .



الفرع الثاني

ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

348- مدة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ستون يومًا، تبدأ من يوم صدور الحكم من محاكم القضاء الإداري، أو من المحاكم الإدارية، أو من المحاكم التأديبية . نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة والأربعين من القانون الرقيم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف بشأن مجلس الدولة على أن : (ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يومًا من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه) .

ولكن إذا لم يعلن صاحب الشأن بإجراءات محاكمته أمام المحكمة التأديبية، ولم يعلم بالحكم الذي صدر ضده، فلا يبدأ سريان ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من يوم علمه اليقيني بهذا الحكم . فإذا ثبت من الأوراق أن صاحب المصلحة لم يعلن بقرار الإحالة إلى المحاكمة الذي يبين الجرائم التأديبية والمخالفات المنسوبة إليه، ويوم الجلسة الذي تنظر فيه الدعوى، فلم يحضر جلسة

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص150 .

المحاكمة، فإن الإجراءات تكون معيبة بعيب شكلي جوهري فتبطل . وإذا ثبت كذلك أن صاحب المصلحة لم يعلم بالدعوى، أو بإجراءات المحاكمة، أو بالحكم المطعون عليه، الذي صدر فيها إلا عند البدء في اتخاذ إجراءات تنفيذ الحكم الصادر ضده ؛ كأن يكون الحكم يقضي بالخصم من المرتب،وثبت علم صاحب المصلحة وقت صرف المرتب،فإن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يبدأ من يوم العلم اليقيني، ويستمر مدة ستين يومًا .

349- وميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا مثل ميعاد الطعن أمام محاكم القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية، فطبيعتهما واحدة .

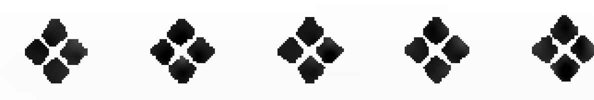
وطلب المساعدة القضائية يقطع مدة الطعن بالإلغاء ويحفظها، وينسحب حتى يصدر قرار في الطلب، سواء أكان بالقبول أم بالرفض . وكذلك ينطبق هذا على مدة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ؛ لأن طبيعة كل من الميعادين يتفقان في أربعة أمور :

الأمر الأول : يجب مباشرة إجراءات رفع الدعوى أو الطعن قبل انقضاء المدة .

الأمر الثاني : تتحد الآثار القانونية المترتبة على مراعاة المدة المحددة في كل منهما، أو تفويتها من حيث قبول الدعوى أو الطعن أو سقوط الحق في كل منهما .

الأمر الثالث : يتحد كل من الميعادين في إمكان طلب إلغاء القرار الإداري أو الحكم المطعون فيه، ويمتنع هذا على صاحب الشأن المتخلف.

الأمر الرابع : يقبل ميعاد الطعن كل ما يقبله ميعاد رفع الدعوى، من وقف أو انقطاع بسبب اتحاد طبيعة كل من الميعادين [1] .

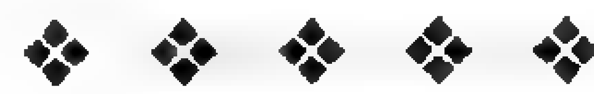


المطلب الثاني
التكييف القانوني لميعاد الطعن بالإلغاء
وتعلقه بالنظام العام

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : التكييف القانوني لميعاد الطعن بالإلغاء .

الفرع الثاني : ميعاد الطعن بالإلغاء يتعلق بالنظام العام.



الفرع الأول
التكييف القانوني لميعاد الطعن بالإلغاء

350- قرر الفقه والقضاء الإداري أن حق صاحب الشأن في الطعن بإلغاء القرار الإداري ينشأ ويتكون في غضون مدة الستين يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علمًا يقينيًا تفصيليًا .

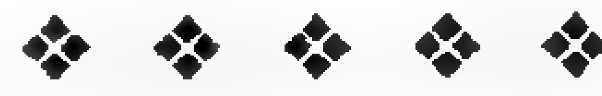
والعبرة في قبول دعوى الإلغاء أو عدم قبولها هي: بتاريخ رفعها إلى المحكمة، والمعول عليه في رفع الدعوى هو : تاريخ إيداع صحيفة الدعوى

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص153، 154 .

قلم كتاب المحكمة المختصة، وليس تاريخ إعلانها إلى ذوي الشأن [1].

ويجب على صاحب الشأن أن يتخذ الإجراءات، وأن يودع صحيفة الدعوى، أو أسباب الطعن قلم كتاب المحكمة خلال هذه المدة، إذ لا يبلغ الحق مرتبة الدفاع عنه إلا باتخاذ الإجراءات خلال المدة المحددة، فإذا انقضت مدة الستين يومًا ولم يرفع صاحب الشأن دعواه أو يقدم طعنه سقط حقه. ومن ثم فإن هذه المدة تعد ميعاد سقوط، فلا تنقطع ولا تقف ولا تمتد إلا في الحالات التي نصت عليها التشريعات والمبادئ المستقرة، وتحتسب المدة من اليوم التالي لنشر القرار، أو إعلانه، أو العلم به، وينتهي بانقضاء الستين يومًا. فإذا انقضت المدة سقط حق صاحب الشأن في الطعن، وإذا رفع الدعوى في هذه الحالة كانت غير مقبولة شكلاً. بيد أن حق صاحب الشأن في النعي على القرار بمخالفته للتشريعات أو لتعيبه بعيب إساءة استعمال السلطة يظل مفتوحًا. وما دام أنه لا يستطيع المطالبة بإلغاء القرار الغير مشروع، فيقتصر حقه على طلب التعويض عن الأضرار التي لحقته بسبب هذا القرار [2].



الفرع الثاني

ميعاد الطعن بالإلغاء يتعلق بالنظام العام

351- بعد انقضاء الستين يومًا المقررة للطعن في القرار، يكتسب القرار حصانة نهائية تقيه الطعن بالإلغاء. ويقصد المشرع من هذا: تحقيق مصلحة عليا هي استقرار القرارات الإدارية؛

---

(1) انظر: الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » - المرجع السابق، ص145.

(2) انظر: المستشار سمير صادق: ميعاد رفع دعوى الإلغاء - المرجع السابق ص249.

لكيلا تظل مستهدفة للطعن بالإلغاء أمدًا بعيدًا ، فتشيع الفوضى ويعم الاضطراب في المجال الإداري، وهو ما يسعى المشرع إلى تجنبه توضيحًا للمصلحة العامة . ومن ثم فإن مراعاة المواعيد القانونية تعد من النظام العام [1]. وتترتب على ذلك أربع نتائج :

النتيجة الأولى : المحكمة تحكم من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا رفعت الدعوى إليها ، أو قدم الطعن بعد انقضاء المدة ، ومن غير مراعاة الإجراءات التي نصت عليها التشريعات، ولا تحتاج إلى دفع من الخصم .

النتيجة الثانية : لا يجوز الاتفاق بين أصحاب الشأن، أو التراضي بينهم وبين الإدارة على تعديل هذا الميعاد ، أو إطالة مدته أو وقفه ، على خلاف الأوضاع القانونية المقررة والمحددة ؛ لأن هذا الأمر يتصل بحجية القرارات الإدارية، وليس لأحد - سوى المشرع - أن يعدل أو يمد أو يقف هذا الميعاد [2] .

النتيجة الثالثة : تكتسب القرارات الإدارية النهائية التي انقضت مدة الطعن فيها والمراكز القانونية المترتبة عليها حصانة نهائية ، فلا يجوز المساس بها ، أو سحبها .

النتيجة الرابعة : يجوز تقديم الدفع بعدم قبول الدعوى، أو الطعن

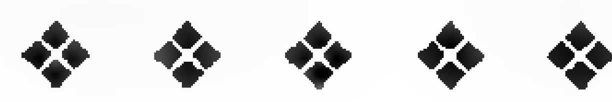
---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق، ص623

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص615 .

في القرار الإداري في أية مرحلة من المراحل، وفي أية حالة تكون عليها الدعوى، كما يجوز أن يقدم هذا الدفع لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا [1]. قضت محكمة القضاء الإداري بأن: (ميعاد رفع الدعوى من النظام العام، المتعلقة بحجية الأوامر الإدارية، وما يتوقف عليها من المصالح العامة والخاصة، ويتوقف على عدم انقضائه: إمكان قبول الدعوى شكلاً، وتحقيق هذا الأمر موكول إلى المحكمة، تجريه بحكم وظيفتها، وبغير حاجة إلى الدفع به من قبل الخصوم)[2].

وكذلك قررت محكمة القضاء الإداري أن: الدفع بعدم قبول الدعوى لفوات الميعاد يعتبر من النظام العام؛ ذلك لأن المشرع قد راعى في تحديد هذا الميعاد ضرورة استقرار القرارات الإدارية، وعدم استهدافها للطعن بدعوى الإلغاء مدة طويلة، ومن ثم يجوز تقديم هذا الدفع في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، كما يجوز للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول دعاوى الإلغاء التي ترفع بعد الميعاد [3].



---

(1) انظر: المستشار سمير صادق: ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص250. والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص134، 151.

(2) حكمها الصادر بجلسة 28 من نوفمبر سنة 1949م، في القضية رقم 674 للسنة الثانية القضائية، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – السنة الرابعة، ص48 ».

(3) انظر: حكمها الصادر في القضية رقم 408 للسنة الرابعة القضائية، بجلسة 6 من فبراير سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، المبدأ رقم 128، ص565 ».

المبحث الثاني

إعلان Notification القرارات الإدارية

352- جعل المشرع الإعلان Notification هو الوسيلة التي تنقل بها الإدارة القرارات الإدارية الفردية إلى علم ذوي الشأن وهم الأفراد المخاطبون بها . فالإعلان هو : نقل القرار إلى علم فرد بذاته أو أفراد بذواتهم من بين عموم الأفراد [1] .

ولا تلتزم الإدارة – في الأصل – باتباع وسيلة معينة لإبلاغ القرارات الإدارية الفردية . بيد أن الوسيلة التي تختارها جهة الإدارة لإعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري يجب أن تستوفي أسس الإعلان، وهي :

الأساس الأول : يجب أن يكون الإعلان كتابيًّا ، وأن يبين الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري، سواء أكانت الدولة ، أم شخصًا من أشخاص القانون العام الأخرى .

الأساس الثاني : أن يذكر الإعلان نص القرار الإداري وتفاصيله الكاملة : ليقف صاحب الشأن على مضمونه وحقيقته، ويحدد مركزه القانوني قبله .

الأساس الثالث : أن يوجه الإعلان إلى ذوي المصلحة أصحاب الشأن شخصيًّا أو وكلائهم بالاتفاق إذا اكتملت أهليتهم، أو إلى نوابهم إذا كانوا ناقصي الأهلية . أو لايتمتعون بها كلية [2] .

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص204 .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري : « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص629، 630 . والدكتور عبدالفتاح حسن:=

أما إذا أعلن القرار الإداري بإرساله إلى أقسام الوزارة أو المصلحة العامة، فإن هذا لا يعني إعلانه للكافة، أو لصاحب المصلحة شخصيًّا، ولذا لا يكون إعلانًا قانونيًّا صحيحًا. ولا يثبت علم صاحب الشأن بكافة محتويات الإعلان وعناصره علمًا يقينيًّا شاملاً نافيًا للجهالة، ومن ثم فإن هذا الإعلان لا ينتج أثره في بدء سريان ميعاد الطعن.

فإذا لم يعلن صاحب الشأن بالقرار الإداري في التاريخ الذي تدعيه الإدارة. ولم يحصل النشر أو العلم اليقيني في تاريخ معين يسبق التاريخ الذي يدعي صاحب الشأن أنه علم فيه بالقرار الإداري، فإنه يجب أن تحسب المدة التي يجوز فيها الطعن بالإلغاء، بناء على التاريخ الذي يدعيه صاحب الشأن.

ويمكن أن يكتفى بإعلان أي فرد من أصحاب الشأن إذا كانوا متعددين متضامنين، كالشركاء في مشروع معين. أما إعلان الممثل القانوني للشركات التي تنشأ تبعًا للقواعد القانونية، فيعد إعلانًا للشركاء جميعًا.

الأساس الرابع: أن يكون الإعلان صادرًا من موظف مختص؛ ولذا يجب أن يظهر من الإعلان مصدر القرار الإداري، فإذا أعلن القرار لأصحاب الشأن دون أن يظهر منه مصدر القرار، فإنه لا يعتد بقيام العلم اليقيني الذي يترتب على الإعلان من تاريخه، متى كان أساس الطعن هو: عدم اختصاص مصدر القرار الإداري.

=قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص185. والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة « الكتاب الأول: اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص373 – 375.

353- ويبدأ سريان ميعاد الطعن من تاريخ وصول الإعلان إلى صاحب المصلحة، وليس من تاريخ إرسال الإعلان ذاته .

وينبغي أن يتوجه الإعلان إلى أصحاب الشأن شخصيًا إذا كانت أهليتهم كاملة، وإلى من ينوب عنهم إذا كانت أهليتهم ناقصة . وإذا كان القرار الإداري موجهًا إلى شخص معنوي، فينبغي أن يتوجه الإعلان إلى ممثل هذا الشخص المعنوي، أو إلى من ينوب عنه قانونًا . وقد قررت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ، فجاء في حكمها : (إن الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور . والأصل هنا : أن الإدارة ليست ملزمة باتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار .

ولكن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب ألا يحرمه من مقومات كل إعلان، فيتعين أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر منها، سواء أكانت الدولة، أم أحد الأشخاص العامة الأخرى، وأن يصدر من الموظف المختص، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصيًا إذا كانوا كاملي الأهلية، وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية [1] .

354- فالإعلان ليس له شكل معين يجب أن يتم فيه، وليست الإدارة ملزمة باتباع طريقة معينة لإتمام الإعلان، وإنما يجب أن يحصل الإعلان لذوي الشأن ويتم علمهم بمحتويات القرار الإداري، ومن ثم فإن الإعلان قد يتم على يد محضر، أو بتوقيع صاحب الشأن نفسه الموجه إليه القرار، أو يتم بخطاب غير مسجل، أو ببرقية،

---

(1) حكمها في القضية الرقيمة 588 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 8 من ديسمبر سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثامنة، المبدأ رقم 20، ص192 » .

أو بخطاب مسجل، أو بخطاب موصى عليه بعلم الوصول، أو يتم بأية طريقة يعلم بها صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري على وجه اليقين [1] .

255- ويبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء منذ وقت الإعلان الصحيح، ولصاحب الشأن أن يأخذ صورة من القرار الإداري، حتى يعلم حقيقته ومضمونه ويحدد مركزه القانوني بناء عليه، ويتمكن من إرفاق صحيفة الدعوى بصورة من القرار المطعون فيه أو ملخص عنه . فإذا كان إعلان صاحب الشأن بالقرار الإداري ناقصًا، ولم يشتمل على تفاصيله كلها، فإن علمه به يكون ناقصًا كذلك، فلا ينتج أثره في بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء .

فإذا كانت جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري وأبلغته لأصحاب الشأن لا تملك إصدار القرار النهائي بصيغة تفصح الإدارة فيها عن إرادتها الملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني، فهذا التبليغ لم يتضمن القرار الإداري النهائي في هذا الشأن .

ولذا فإن ميعاد الطعن بالإلغاء لا يبدأ سريانه من وقت هذا التبليغ . فإذا صدر قرار إداري من الجهة المختصة أفصحت فيه الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة، بقصد إحداث أثر قانوني، بصيغة آمرة لازمة قطعية، وكان هو ذات القرار الذي اشتمل عليه التبليغ الأول، فإن احتساب

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص374، 375 . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص141 .

ميعاد الستين يومًا يبدأ من تاريخ تبليغ القرار الإداري الأخير[1] .

356- ويقع عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ المدة به على عاتق جهة الإدارة التي أصدرت القرار ؛ لأنها هي المكلفة أصلاً بإعلانه، وصاحبة المصلحة في التمسك بهذا الإعلان، والبينة على المدعي . ويصعب إثبات إعلان القرار الإداري، خلافًا للنشر الذي يثبت بطرق معينة، ولذلك تقبل المحاكم أي وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان، ويعد إيصال البريد قرينة يمكن إثبات نقيضها[2] .

وقد يثبت حدوث الإعلان بتوقيع المعلن إليهم بالعلم على صورة الإعلان، أو بمحضر يحرره الموظف المنوط به إجراء الإعلان[3] .

357- ويبدأ سريان ميعاد الطعن من تاريخ وصول الإعلان إلى ذي الشأن، وليس من تاريخ إرساله ؛ لكيلا يتحمل الإنسان الموجه إليه الإعلان ما يحدث من تأخير . جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (ومن المسلمات في المجال الإداري في مصر وفي فرنسا : أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة . ولئن كان من اليسير عليها إثبات

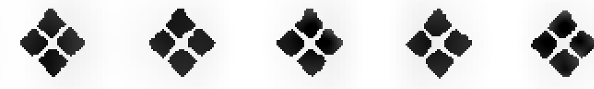
---

(1) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص185 . والمستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص124 – 126 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 9 من ديسمبر سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 20، ص192 » .

(3) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص185 .

النشـر ؛ لأن لـه طرقًا معينـة، فإنـه مـن العسـير عليهـا نسـبيًّا : إثبـات الإعـلان ؛ لعـدم تطلبـه شـكلية معينـة في إجراءاتـه . والقضاء الإداري في مصر وفرنسا يقبل - في هـذه الخصوصية - كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان، فقد يكون ذلك مستمدًّا من توقيع صاحب المصلحة على أصل القرار أو صورته بالعلم، وأحيانًا يكتفى بمحضر التبليغ الذي يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ، ويجوز قبول إيصال البريد كقرينة يمكن إثبات عكسها إذا ما أرسل التبليغ بكتاب عن طريق البريد)[1] .



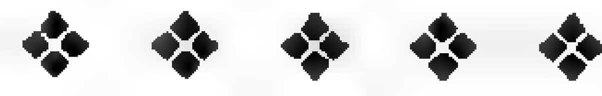
(1) ذات الحكم الذي سبقت الإشارة إليه .

المبحث الثالث
نشر La Publication القرارات الإدارية
وإثبات حدوث الإعلان أو النشر

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : نشر La Publication القرارات الإدارية .

المطلب الثاني : إثبات حدوث الإعلان أو النشر .



المطلب الأول
نشر La Publication القرارات الإدارية

358- يبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية[1]، أو في النشرات التي تصدرها الوزارات والمصالح العامة، إذا كان القرار الإداري تنظيميًا يتضمن قواعد عامة مجردة، تحكم أفرادًا غير معينين ؛ لأن النشر هو الوسيلة الوحيدة لوضع القرار الإداري التنظيمي أمام نظر الجميع ؛ إذ لا يتصور

---

(1) صدر قرار رئيس الجمهورية المرقوم 901 في أول مارس سنة 1967م بشأن إعادة تنظيم الجريدة الرسمية، فحدد ما ينشر في الجريدة الرسمية، وهي : القوانين والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية أو نائبه . وما ينشر في الوقائع المصرية، وهي : ما سوى هذا من القرارات . وسار العمل على نشر قرارات رئيس مجلس الوزراء، وأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا في الجريدة الرسمية .

إعلانـه للكافـة ، ولـذا يعـد العلـم بالقواعـد القانونيـة العامـة المجردة الملزمة علمًا كاملاً نافيًا للجهالـة فـور نشـرها ، أو مـن تاريخ إعلان صاحب الشأن إذا كان قرارًا إداريًا فرديًّا يخاطب فردًا معينًا أو أفرادًا معينين بذواتهم .

ويتساوى مع الإعلان : النشـر في النشرات المصلحية أو في الجريدة الرسميـة ، بشـرط أن يثبـت العلـم اليقـيني بـه ، ولـيس الظـن أو العلـم الافتراضي [1] .

359- وقـد يسـتلزم المشـرع في بعـض الحـالات النشـر ، للعلـم بـبعض القـرارات الفرديـة . ويتطلـب مجلـس الدولـة الفرنسـي النشـر في بعـض القـرارات الإداريـة الفرديـة ، ولا سـيما القـرارات الإداريـة الفرديــة الــتي تتصـل بالوظيفـة العامــة ، مثـل قــرارات التعـيين والترقيـة ، حتـى يعلـم الغيـر أصـحاب الشـأن الـذين تشـملهم هـذه القرارات .

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي نشر هذه القرارات الفردية ، حتى يعلم بها أصحاب المصلحة الذين يحق لهم الطعن فيها ، ولا يبـدأ الميعـاد في مواجهتهم إلا من تاريخ إتمام النشر .

وإذا حدد القانون وسيلة معينة للنشـر وجـب الالتجـاء إليهـا ، أمـا إذا لم يحدد القانون وسيلة معينـة ، فلـلإدارة أن تلجـأ إلى أيـة وسـيلة ، بشـرط

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولايــة أو قضــاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجــراءات فــي القضــاء الإداري » – المرجع السابق، ص60، 61 .

أن تكون قوية، بحيث تحمل القرار إلى علم المخاطبين به [1].

360- ويرى القضاء الإداري المصري أن النشر قرينة على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن به. ولذا يجب أن يبين النشر مضمون القرار الإداري، حتى يستطيع صاحب الشأن أن يحدد موقفه قبله ؛ لأن المقصود من النشر هو : حصول العلم اليقيني بالقرار الإداري، فيفترض بعد النشر أن الطاعن قد علم بالقرار الذي يطعن فيه، ومضمونه، ومحتوياته، وجميع عناصره علمًا يقينيًا بيّن مركزه القانوني من القرار. ومن ثم فإن ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار يبدأ في حق صاحب الشأن من الوقت الذي يتحقق معه إعلامه بمضمون القرار.

361- ولا يلزم أن يترتب على نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية : سريان ميعاد الطعن في القرار من وقت النشر ؛ إذ يجب أن يتحقق من النشر : علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا بكافة العناصر التي أسس عليها القرار الإداري ؛ ليتمكن من تحديد مركزه القانوني منه، ويبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء.

وإذا لم يظهر دليل من الأوراق على العلم اليقيني بالقرار الإداري من وقت معلوم – حتى يمكن احتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء ابتداء منه – فلا يعد تاريخ نشر القرار الإداري الفردي في النشرة المصلحية هو الوقت الذي يبدأ منه احتساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء.

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – «الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص375، 376.

362- ويشترط في النشر شرطان :

الشرط الأول : أن يتم في الجريدة الرسمية، أو في النشرات المصلحية المعدة للإعلانات والنشرات ونشر القرارات الفردية الصادرة في شئون الموظفين العموميين [1]. وإذا أمكن إعلان القرارات، فإن نشرها في الجريدة الرسمية لا يؤدي إلى بدء سريان الميعاد .

ويجب أن تتضمن النشرة نص القرار المطعون فيه كاملاً، أو محتواه، بحيث يمكن تحديد المراكز القانونية التي يمسها هذا القرار . وأن يكون في وسع صاحب المصلحة أن يلم به إلمامًا تامًا . قررت المحكمة الإدارية العليا : أن نشر القرارات المطعون فيها في لوحة الإعلانات المعدة لذلك بالمصلحة، وتوزيعها على جميع أقسام هذه المصلحة وقت صدورها، يعتبر أداة لافتراض العلم حتمًا، ما لم يثبت نقيض هذا [2] . فإذا كان ما نشر هو مجرد ملخص للقرار بعبارات مجملة خالية من أي بيان، مما لا يتمكن بسببه المدعون من العلم بتفاصيل القرار ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بهم ومساسه بمصالحهم،

---

(1) أصدر مجلس الوزراء في الرابع من أبريل سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف قرارًا يقضي بأن : تتولى الوزارات والمصالح التي يصدر بتعيينها قرار من الوزير المختص إصدار نشرات مصلحية دورية، على أن تتضمن هذه النشرات القرارات الصادرة في شئون الموظفين وغيرها من القرارات الإدارية والتعليمات التي ترى الوزارة أو المصلحة نشرها، كقرارات التعيين والترقية والنقل والندب

(2) انظر : حكمها الصادر في الطعن رقم 549 للسنة الثالثة القضائية، بجلسة 22 من يونيو سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص1209 » .

فلا يكون النشر في هذه الحالة مجديًا في حساب ميعاد رفع الدعوى [1]

ويجب أن تتضمن النشرة نص القرار المطعون فيه أو محتواه، بحيث يمكن تحديد المراكز القانونية التي تمسها هذه القرارات. وينبغي أن يوقع عليها صاحب الشأن بما يفيد علمه بمضمونها، فإذا وضعت هذه النشرات تحت أبصار من يَعْنيهم العلم بمضمونها ولم يكلفوا بالتوقيع عليها بما يفيد معرفتهم بمضمونها، فإن هذا النشر لا يدل على التاريخ الذي تم فيه عرض النشرة على أصحاب الشأن، ومن ثم فإن ميعاد الطعن يظل مفتوحًا أمامهم [2]. قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : لا يعتد بلصق القرار في لوحة الإعلانات الخاصة بالمصلحة [3]. وأن وجود نشرة مصلحية شهرية تصدر بصفة منتظمة متضمنة القرارات الإدارية الصادرة، لا يفيد في علم المدعي بالقرار المطعون فيه، إلا من تاريخ إخطار الجهة التي يعمل فيها الموظف بهذا القرار أو بتلك النشرة وثبوت وضعها تحت نظره، وبالطريقة التي تمكنه من ذلك [4]؛ لأن

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 24 من يونيو سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، ص1760 » . وحكمها الصادر بجلسة 3 من أبريل سنة 1958م، « مجموعة السنتين الثانية عشرة والثالثة عشرة ص91 » .

(2) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص181 ومابعدها .

(3) حكمها الصادر في الطعن رقم 76 للسنة الرابعة القضائية، بجلسة 30 من يناير سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص351 » .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم 863 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 2 من ديسمبر سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص51».

المشرع وإن كان قد اعتد بالنشر في النشرات المصلحية، واعتبره وسيلة لإثبات وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن، فيجب أن تذاع هذه النشرات على الوجه الذي يتحقق معه إعلان ذوي الشأن بما تضمنه من قرارات [1] . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إن ميعاد رفع الدعوى لا يبدأ في السريان، إلا من تاريخ إعلان القرار الإداري، أو نشره. وقد استقر قضاء هذه المحكمة على أنه يقوم مقام النشر أو الإعلان : العلم اليقيني بالقرار، ومحتوياته. مؤداهُ، والعلم اليقيني الذي يقوم مقام النشر والإعلان هو :العلم الحقيقي الشامل الذي يتبين منه صاحب الشأن وضعه القانوني فيما مسه القرار، ويستبين منه مركزه تجاهه، ومبلغ تأثيره في حقه . ولا عبرة بالعلم الظني أو الافتراضي المبني على عبارة مجملة خالية من أي بيان) [2] .

وجاء كذلك في حكمها : (لا يبدأ الميعاد في السريان إلا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن . وإذا كان قضاء هذه المحكمة قد اعتبر إمكان قيام العلم اليقيني الحقيقي مقام الإعلان أو النشر، فقد اشترط بذلك أن يكون علمًا يقينيًا لا ظنيًا ولا افتراضيًا، وأن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار ومؤداه، بحيث يتيسر لصاحب الشأن بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار المطعون فيه، وهل مس مصلحته؟، ويتبين مواطن الطعن فيه إن

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 1336 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 18 من يناير سنة 1973م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة عشرة، ص60 » .

(2) حكمها في القضية المرقومة 1860 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 12 من أبريل سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 618، ص1233 » .

كان لذلك محل)[1] .

الشرط الثاني : أن يحصل النشر من إنسان مختص أو جهة إدارية مختصة به .

فإذا صدرت نشرة مصلحية تتضمن أسماء المرقين إلى درجة أعلى، وبينت أن الترقية تمت بناء على الأقدمية المطلقة، فهذا النشر يكفي لإعلان صاحب الشأن، وتعريفه بالقرار الإداري وعناصره ومحتوياته الأساسية، بالقدر الذي يستطيع معه أن يحدد موقفه منه، إما أن يرضاه أو يطعن عليه . ولذا يبدأ سريان ميعاد الطعن منذ صدور هذه النشرة .

ولكن إذا لم توزع المصلحة النشرات المصلحية على الموظفين التابعين لها، ولم تعلقها بلوحة الإعلانات، فإن علم صاحب الشأن بالقرار لا يتحقق عن طريق النشرة المصلحية، ولذا لا يبدأ سريان ميعاد الطعن في حقه .

وإذا لم ينتج النشر أثره في علم صاحب الشأن إلى ما قصد به، فلم يعلم علمًا يقينيًا بالقرار الإداري، ولم يحط بمضمونه ومحتوياته وعناصره، فلا يحتج به ؛ كما لو تم النشر في نطاق خاص، مما لا يقيم القانون قرينة على علم الكافة به .

وإذا لم تشتمل النشرة على مضمون القرار الإداري المطعون فيه، وخلت من التوقيعات التي تفيد علم أصحاب الشأن بمضمونها، فلا يكون النشر قرينة على العلم . وإذا جرت العادة على عرض النشرات

---

(1) حكمها في القضية المرقومة 62 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 27 من يونيو سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، المبدأ رقم 363، ص1141 » .

تحت أبصار أصحاب الشأن ليعلموا بمضمونها، ولم يطلب منهم التوقيع عليها بما يفيد معرفتهم بمضمونها، فلا يدل هذا العرض على التاريخ الذي عرضت فيه النشرة على أصحاب الشأن، ويظل ميعاد الطعن في القرار الإداري مفتوحًا أمامهم .

ويبدأ سريان ميعاد التظلم والطعن من وقت نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، ولا يعتد بوقت إخطار صاحب الشأن بالقرار .

وإذا ورد النشر في الجريدة الرسمية بعبارات مختصرة، لا تمكن صاحب الشأن من العلم بتفاصيل القرار الإداري ومحتوياته وعناصره الأساسية، ولا يستطيع أن يحدد مركزه القانوني، فلا يجزئ هذا النشر، ولا يحقق هدفه القانوني، ولا يعتد به في بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء .

وكذلك لو كانت النشرة الدورية التي تصدرها جهة الإدارة مقتضبة في بياناتها، وغامضة في محتوياتها ؛ كأن تدل على صدور قرار معين خاص بترقية بعض الموظفين بالإدارة، فإن هذا النشر لا يعول عليه القانون، ولا يبدأ به سريان ميعاد الطعن، ولا يكفي لعلم صاحب الشأن علمًا يقينيًا بقرار الترقية ومحتوياته وتفصيلاته، حتى يتمكن من تحديد مركزه القانوني من هذا القرار .

363- والقانون لا يعد توزيع المصالح العامة «المرافق العامة» قراراتها على إداراتها وفروعها نشرًا ولا إعلانًا؛ لأن هذا التوزيع لا يحقق الأثر القانوني، ولا يفيد علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا بالقرار الإداري ومحتوياته وتفصيلاته . ومن ثم فلا يبدأ به سريان ميعاد الطعن في القرار .

وكذلك لا يعد القانون إبلاغ المصالح العامة « المرافق العامة » القرارات الإدارية إلى إداراتها وفروعها، أو إلصاقها بلوحة الإعلانات بها نشرًا أو إعلانًا ؛ لأن هذا الإبلاغ أو الإلصاق لا يحقق الأثر القانوني، ولا يفيد علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا بالقرار الإداري ومحتوياته وتفصيلاته . فلا يبدأ به سريان ميعاد الطعن في القرار ؛ إذ لا يمكن معه تحديد تاريخ معين لاحتساب الميعاد منه . وإذا ثبت أن المصالح العامة، « المرافق العامة » أصدرت النشرة الدورية ولم تبلغها إلى الجهة التي يعمل بها ذوو الشأن، فلا يعتد بهذا الإصدار ؛ لأنه لا يؤخذ بالعلم الظني أو الافتراضي، أما إذا ثبت وصول هذه النشرة إلى الجهة التي يعمل بها صاحب الشأن ووقع عليها بالعلم، فإن العلم اليقيني بالقرار الإداري يكون قد ثبت في تاريخ معين، يمكن احتساب ميعاد الطعن ابتداء منه ؛ لأن المشرع يعتد بالنشرات التي تصدرها المصالح، ويعتبرها وسيلة من وسائل الإخبار بالقرار الإداري، ورتب عليها ذات الأثر الذي رتبه على النشر في الجريدة الرسمية، أو على إعلان صاحب الشأن بالقرار . فإذا تراخى صاحب الشأن في الطعن في القرار، وقدم تظلمه الإداري بعد مضي أكثر من ستين يومًا من وقت النشر، فإنه يكون قد فوت على نفسه المواعيد القانونية للطعن في القرارات الإدارية، وتكون الدعوى قد رفعت بعد الميعاد القانوني المقرر للطعن بالإلغاء .

364- ولا يكفي في استنتاج تحقيق العلم اليقيني بالقرار الإداري : الاعتماد على يقظة أصحاب الشأن وثقافتهم، أو افتراض أن النشرات المصلحية يقرأها كل الموظفين ويعلمون بمضمونها .

ولا يعد نشرًا للقرارات الإدارية : إصدار المصلحة العامة « المرفق العام » لنشرات منتظمة تتضمن القرارات الإدارية، أو تأشيرة مدير الجهة

الإدارية على القرار الإداري المطعون فيه، باتخاذ اللازم ونشره على من يهمهم الأمر، أو نشر القرار في ملصقات حائطية، أو نشره في صحف سيارة، أو جرائد يومية، ولو كانت متسعة الانتشار والتوزيع، أو اللصق في لوحة الإعلانات، أو التوزيع على أقسام جهة الإدارة ؛ لأن هذا الإصدار او التأشيرة أو النشر أو اللصق أو التوزيع لا يفيد علم صاحب الشأن علمًا يقينيًّا بالقرار المطعون فيه [1] . ولا يغني النشر في الصحف أو الجرائد عن النشر في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية، التي جعلها المشرع مناطًا لبدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ؛ إذ لا يتحقق علم صاحب الشأن علمًا يقينيًّا إلا منذ أن تخطر الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف صاحب الشأن بهذا القرار، أو بهذه النشرة، ويثبت وضع القرار أمام بصره، حتى يتمكن من تحديد مركزه القانوني من القرار الإداري. وبذلك يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار . قضت محكمة القضاء الإداري بأن : (ميعاد الستين يومًا لا يبدأ في السريان – طبقًا لنص القانون – إلا من تاريخ إعلان القرار المطعون فيه لصاحب الشأن أو نشره بطريق رسمي، ولا وجه للتحدي في هذا المقام باستفادة علم المدعي من النشر بإحدى الجرائد، إذ لا يعدو ذلك أن يكون من

(1) قررت المحكمة الإدارية العليا أن كون ترقيات المستشفيات بجامعة القاهرة تلصق على لوحة خاصة بذلك، لا يكفي لافتراض العلم في حق المدعي بالنسبة للقرار المطعون فيه .

– انظر : حكمها الصادر في القضية رقم 76 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 30 من يناير سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص301 » .

قبيل الاستنتاج والافتراض)[1] .

365- وسبب التفرقة بين النشر في الجريدة الرسمية والنشرات المصلحية : أن النشر في الجريدة الرسمية ينتج أثره على الفور، لأنها جريدة دورية يمكن الحصول عليها عقب صدورها، أما النشرات المصلحية فيتم توزيعها على الجهات الإدارية المعنية فحسب [2] .

فإذا أرسل القرار الإداري للأقسام ولم ينشر في النشرة المصلحية، فإن هذا لا يعد إعلانًا للكافة، أو إعلانًا شخصيًّا لصاحب الشأن، ولا يفيد علمه علمًا يقينيًّا نافيًا للجهالة بجميع عناصره ومحتوياته [3] .

366- ونشر القرارات الإدارية في النشرات المصلحية لا ينتج أثره إلا إذا تم توزيع هذه النشرات على المصالح الإدارية المختلفة المعنية بهذه القرارات، ووصولها إلى أيدي العاملين بها ؛ كي يتمكنوا من الاطلاع عليها والعلم بمضمونها ومحتوياتها . جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا: (إن هذه المحكمة سبق أن قضت بأن المشرع قد اعتد بالنشر في النشرات المصلحية كوسيلة لإثبات

---

(1) حكمها في القضية الرقيمة 493 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 9 من فبراير سنة 1949م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة، المبدأ رقم 87، ص329 » .

(2) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص138 .

(3) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص127 – 135 .

القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن . وقد أوجب أن تذاع تلك النشرات على الوجه الذي يتحقق معه إعلام ذوي الشأن، بشأن ماتضمنته من قرارات)[1] .

وقد ينص التشريع في حالات معينة على وسائل أخرى للنشر، مثل : لصق صورة القرار في أماكن معينة، وفي هذه الحالة يجب اتباع هذا الشكل ليبدأ سريان الميعاد [2] .

367- والنشر يساوي الإعلان في القوة، فكل منهما يثبت وصول القرار الإداري المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن ؛ لكي يبدأ الميعاد المقرر للطعن فيه . بيد أن الإعلان بالقرار هو الأصل في علم صاحب الشأن، والنشر هو الاستثناء، فالإعلان أقوى من النشر، ولذا لا يكتفى بالنشر لو كان الإعلان ميسورًا . ومن ثم فإن القضاء حاول أن يحدد الحالات التي يجوز فيها النشر، والحالات التي يجب فيها الإعلان .

ولم يقصد المشرع أن يسوي بين وسيلتي النشر والإعلان، وأن تحل إحداهما محل الأخرى، فيبدأ ميعاد الطعن بأية واحدة منهما للقرارات الإدارية التنظيمية العامة، والقرارات الإدارية الفردية على سواء . وإنما قصد أن يفترض علم صاحب الشأن بالقرار الإداري من وقت نشره، حين يكون النشر هو الطريقة القانونية لافتراض حصول العلم افتراضًا لا

---

(1) حكمها في القضية رقم 1336 للسنة الرابعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 18 من فبراير سنة 1973م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة عشرة، المبدأ رقم 35، ص600 » .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص107 .

يقبل الجدال، وهذا يصح في القرارات الإدارية التنظيمية العامة التي تخاطب أفرادًا غير معينين بذواتهم، فيبدأ سريان ميعاد الطعن فيها من وقت نشرها . أما القرارات الإدارية الفردية فيجب إعلان أصحاب الشأن بها ، ويبدأ سريان ميعاد الطعن فيها من وقت تبليغهم بها ، ولو اشترط القانون لتنفيذها وجوب نشرها .

والنشر في الجريدة الرسمية ينتج أثره فورًا ، أما النشر في النشرات المصلحية فيستلزم أن تذاع هذه النشرات وتوزع على المصالح الإدارية المعنية ، وتصل إلى أيدي العاملين بها أو توضع تحت أبصارهم ؛ ليتحقق بذلك إعلان ذوي الشأن، وعلمهم بما تضمنته هذه القرارات [1] .



المطلب الثاني
إثبات حدوث الإعلان أو النشر

368- تتحمل جهة الإدارة عبء إثبات الإعلان أو النشر الذي يتحقق به العلم اليقيني بالقرار الإداري، ويبدأ به سريان ميعاد الطعن بالإلغاء . فيجب على الإدارة أن تقيم الدليل على إجراء الإعلان أو النشر عندما تستمسك بفوات ميعاد رفع الدعوى ؛ لأن إعلان القرار الإداري أو نشره لايفترض . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (الأصل أن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به، والمفروض أن النشر يرد على القرارات الضمنية، كاللوائح

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 18 من فبراير سنة 1973م . « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 25، ص600 » .

التي لا توجه إلى شخص معين بذاته، وإنما إلى جمهور من الناس غير محدد، وأن الإعلان هو وسيلة إبلاغ القرار الفردي إلى علم صاحب الشأن فيه، ويقوم مقام هذا الإعلان العلم اليقيني – لا الظني ولا الافتراضي – بكافة محتويات القرار وعناصره، ومؤداه، بما يسمح لذي المصلحة بتحديد مركزه إزاءه من حيث الطعن فيه بالإلغاء، ولما كان هذا العلم اليقيني واقعة مادية، فإنه يتعين – لإمكان التحدي بنفاذ أثره في سريان ميعاد الطعن – ثبوته ثبوتًا قاطعًا لا مرية فيه، وعبء الإثبات في هذه الحالة يقع على عاتق من يدعي بحصوله، فليس يكفي – لتحقيق وقوعه وترتيبه ما يستتبعه من آثار قانونية – افتراض درجة من اليقظة لدى صاحب الشأن، تقتضي منه الاطلاع على تفاصيل كل ما يمر بين يديه من الأوراق بحكم وظيفته، إذا كان هذا الاطلاع لم يتم بالفعل، كما أنه لا وجه للاحتجاج بالنشر الذي يجري في نطاق خاص، مما لا يقيم القانون قرينة على علم الكافة به، إذا لم يثبت أن هذا النشر قد أحدث أثره في تنبيه صاحب الشأن إلى ما قصد به)[1] .

فإذا لم تقم الجهة الإدارية الدليل على نشر القرار الإداري أو إعلانه إلى صاحب الشأن، وإعلامه به علمًا يقينيًّا نافيًا للجهالة، فلا يبدأ سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري في مواجهة صاحب الشأن .

وإذا لم تحدد الجهة الإدارية تاريخ نشر القرار الإداري أو تاريخ

(1) حكمها في القضية الرقيمة 1604 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 8 من مارس سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، المبدأ رقم 340، ص353».

الإعلان، فلا يمكن احتساب ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، وإنما يظل الميعاد مفتوحًا .

369- وإثبات النشر يسير على الجهة الإدارية ؛ لأن أساليبه محددة . ولكن يصعب على الإدارة أن تثبت الإعلان، لأن إجراءه لايقتضي شكلاً معينًا، ولذلك يقبل القضاء الإداري الفرنسي والمصري أي أسلوب يثبت حدوث الإعلان؛ كتوقيع صاحب الشأن على أصل القرار الإداري أو صورته بما يفيد علمه، أو تحرير محضر التبليغ من الموظف المختص بإجراء التبليغ . ويمكن أن يقبل إيصال البريد – باعتباره قرينة يجوز إثبات نقيضها – إذا بلغت الإدارة صاحب الشأن بخطاب عن طريق البريد .

369- وإذا ورد خطأ مادي غير جوهري في إعلان القرار الإداري يستطيع صاحب الشأن أن يدركه، فإن هذا الخطأ لا يؤثر في صحة الإعلان ؛ لأنه يؤدي إلى علم صاحب الشأن علمًا يقينيًّا كافيًا نافيًّا للجهالة بالقرار الإداري وتفصيلاته ومحتوياته، وينتج هذا الإعلان أثره في بدء احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء[1]. قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (تسري على النزاع الماثل عدة مبادئ قانونية، هي :

أولاً : إن الشارع قد جعل مناط بدء سريان ميعاد رفع الدعوى هو : واقعة نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به، وبذلك كان النشر معادلاً للإعلان من حيث قوة كليهما في إثبات وصول القرار

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص135، 136 .

المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن، وفي بدء الميعاد المقرر قانونًا للطعن فيه .

ثانيًا : إنه رغم النص على أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لاثبات العلم بالقرار المطعون فيه، إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك : أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة ؛ إذ لا زال الإعلان بالقرار هو الأصل، وأما النشر فهو الاستثناء، بحيث لا يكفي النشر حيث يكون الإعلان ممكنًا . ومن أجل هذا اجتهد القضاء لكي يحدد الحالات التي يصح الالتجاء فيها إلى وسيلة النشر، والحالات التي يتعين الالتجاء فيها إلى وسيلة الإعلان، وكان مما قرره القضاء في هذا الشأن : التمييز بين قرارات الإدارة التنظيمية وقراراتها الفردية، بحيث متى كانت الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم، مما لا يكون معه محل لالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة إليها، فإن الثانية إذ تتجه بالعكس إلى أشخاص معينين بذواتهم، ومعلومين سلفًا لدى الإدارة، فإنه لا يكون ثمة محل بالنسبة إليها للاكتفاء بوسيلة النشر، بل يكون الإعلان إجراءًا محتمًا .

ثالثًا : إنه إذا كانت نصوص القانون قد حددت واقعة النشر والإعلان لبدء الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء، فإن القضاء الإداري لم يلتزم حدود النص في ذلك، فهو لا يرى الإعلان والنشر إلا قرينتين على وصول القرار المطعون فيه إلى علم صاحب الشأن، ومن ثم يجب أن يتم النشر والإعلان بالشكل الكافي للتعريف بالقرار ومحتوياته الجوهرية، حتى يكفي كلاهما في تحقيق العلم بالقرار .

رابعًا : على أنه إذا كانت قرينة العلم المستفادة من النشر أو الإعلان ليس مما يقبل إثبات العكس، فليس ما يمنع ثبوت العلم

بدونها، فإذا قام الدليل القاطع – وفقًا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته – على علم صاحب الشأن بالقرار علمًا يقينيًا لا ظنيًا ولا افتراضيًا، بحيث يكون شاملاً لجميع محتويات هذا القرار ومؤداه، حتى يتيسر له بمقتضى هذا العلم : أن يحدد مركزه القانوني من القرار متى قام الدليل على ذلك، بدأ ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلم، دون حاجة إلى نشر القرار أو إعلانه ؛ إذ لا شأن للقرائن حين يثبت ما يراد بها ثبوتًا يقينيًا قاطعًا، وهذا يفيد استقرار قضاء هذه المحكمة على تأييد نظرية العلم اليقيني .

خامسًا : إن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة [1] .



(1) حكمها الصادر بجلسة 24 من أبريل سنة 1977م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا «1965 – 1980م » ج2، من حرف د إلى حرف ع، ص1201، 1202 » .

المبحث الرابع

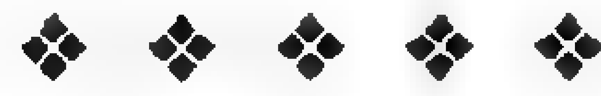
العلم اليقيني، وما يقوم مقامه، وإثبات توافره

سنتحدث عن هذا المبحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : العلم اليقيني La connaissance acquise .

المطلب الثاني : ما يقوم مقام العلم اليقيني .

المطلب الثالث : إثبات توافر العلم اليقيني .



المطلب الأول

العلم اليقيني La connaissance acquise

371- يعد النشر أو الإعلان قرينة قاطعة على علم صاحب الشأن بالقرار الإداري ومحتوياته وتفصيلاته علمًا يقينيًا كافيًا نافيًا للجهالة، حتى يستطيع أن يحدد مركزه القانوني منه [1] .

واستقر القضاء الإداري في فرنسا ومصر على أن العلم اليقيني قد يتحقق بدون النشر أو الإعلان [2] . فإذا ثبت بالدليل القاطع – تبعًا

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص62 وما بعدها .

(2) والفرق بين العلم اليقيني والإعلان : أن العلم اليقيني ينتج أثره في سريان الميعاد إذا تحقق لدى صاحب الشأن كامل الأهلية، أو لدى نائبه القانوني إذا كان ناقص الأهلية أو عديمها، ولكنه لا ينتج أثره إذا تحقق لدى الوكيل الاتفاقي لصاحب الشأن . =

لمقتضيات ظروف المنازعة وطبيعتها – أن صاحب الشأن نفسه أو نائبه القانوني علم بالقرار الإداري الفردي بأية وسيلة من وسائل الإخبار بما يحقق الغاية من الإعلان، ولو لم يتم هذا الإعلان بالفعل فإن العلم يقوم مقام النشر أو الإعلان، وينتج أثره من حيث بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء . قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (نظرية العلم اليقيني هي نظرية من خلق القضاء الإداري، ومؤداها : إذا علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علمًا حقيقيًّا يقينيًّا يقوم مقام النشر والإعلان، ويبدأ من تاريخ ثبوت ذلك العلم سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، ويجب أن يكون ذلك العلم يقينيًّا لا ظنيًّا ولا افتراضيًّا، وأن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار)(1) .

ويظل ميعاد الطعن بالإلغاء مفتوحًا لو لم ينشر القرار في الجريدة الرسمية أو النشرة المصلحية، أو لم يعلن إلى صاحب الشأن، حتى يثبت علمه علمًا يقينيًّا في تاريخ معين، ولا يؤخذ بالعلم الحكمي أو الافتراضي أو الظني (2) .

=أما الإعلان فينتج أثره في سريان الميعاد إذا تم لصاحب الشأن أو نائبه القانوني أو وكيله الاتفاقي .

وسند هذه التفرقة بين العلم اليقيني والإعلان : أن العلم اليقيني أمر شخصي لا يرتب أثره إلا إذا تحقق حدوثه لدى صاحب الشأن عينه أو نائبه القانوني . أما الإعلان فهو إجراء يرتب أثره حين يتم، سواء في مواجهة صاحب الشأن نفسه، أم في مواجهة نائبه القانوني، أم وكيله الاتفاقي .

– انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص186

(1) حكمها رقم 70 للسنة الحادية عشرة القضائية، الصادر بجلسة 21 من مارس سنة 1966م .

(2) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص137 – 143 .

372- ويشترط في علم صاحب الشأن بالقرار الإداري ثلاثة شروط :

الشرط الأول : أن يكون علمًا حقيقيًا يقينيًا تامًا ثابتًا وليس علمًا ظنيًا أو افتراضيًا .

الشرط الثاني : أن يكون علمًا إيجابيًا مؤكدًا وليس مستنتجًا أو مستفادًا من قرائن تقبل نقيضها .

الشرط الثالث : أن يشمل جميع محتويات القرار الإداري، فيتناول مضمونه وعناصره وظروفه وأسبابه ومؤداه، ويقف صاحب الشأن على تفاصيله وكل ما يجب معرفته، حتى يحدد مركزه القانوني قبله، ويبين له أن القرار مس مصلحته، ويتعرف على عيوبه وأماكن الضعف فيه، ويقرر – تبعًا لذلك – أسلوب طعنه في القرار الإداري. قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : (لا يبدأ الميعاد في السريان إلا من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن . وإنه وإن كان قضاء هذه المحكمة قد استقر على إمكان قيام العلم الحقيقي مقام الإعلان أو النشر، واشترط لذلك : أن يكون علمًا يقينيًا لا ظنيًا ولا افتراضيًا . وأن يكون شاملاً لجميع محتويات القرار ومؤداه، بحيث يتيسر لصاحب الشأن – بمقتضى هذا العلم – أن يحدد مركزه القانوني من القرار، إلا أنه لا يمكن أن يستفاد من ذلك : أن يظل ميعاد السريان مفتوحًا إلى أجل غير محدود، بحجة عدم العلم بالعيوب القانونية التي أصابت القرار ؛ إذ إنه يقابل هذه القاعدة قاعدة أخرى أصلية حقيقة بالرعاية، من مقتضاها : كفالة استقرار الأوضاع القانونية المؤسسة على القرار، وتوفير الطمأنينة بحفظ المراكز القانونية، وجعلها بمنجاة من الزعزعة والاضطراب ولو كانت مشوبة بعيب، متى انقضى الوقت الذي عينه القانون للاعتراض عليها من جانب ذي الشأن بالطعن فيها عن

طريق دعوى الإلغاء)[1] .

وجاء في حكمها كذلك : (يكفي لتوفر قيام العلم اليقيني في حق المدعي : أن يكون قد علم بصدور القرار ومركزه القانوني بالنسبة له وأثره عليه، لا وجه بعد ذلك للتحدي بعدم علمه بما شاب القرار من عيب، ما دام أنه كان في مكنته أن يطعن عليه في الميعاد، بعد إذ تبين مركزه القانوني منه، ومبلغ مساسه به)[2] .

373- وإذا علم صاحب الشأن بجزء من القرار الإداري أو ببعض محتوياته، فلا يكفي هذا العلم الجزئي لابتداء سريان ميعاد الطعن في مواجهته، ولا يؤثر في هذا تظلم صاحب الشأن إلى جهة الإدارة بناء على علمه الجزئي، أو بناء على إحساسه بعدم ترقيته – مثلا – مع زملائه ؛ لأن هذا التظلم ذاته لا يدل دلالة قاطعة على علمه بأن الإدارة تركت ترقيته عمدًا، بسبب توقيع جزاء عليه .

وكذلك لو سمع همسًا أو سمعًا غير مؤكد بتوقيع جزاء عليه فتظلم منه، فهذا لا يدل دلالة قاطعة على علمه اليقيني بمضمون القرار الإداري وسببه . ولذا لا يبدأ احتساب سريان ميعاد الطعن في مواجهته .

---

(1) حكمها في القضية رقم 1804 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 26 من يناير سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 265، ص514».

(2) حكمها في القضية رقم 457 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 9 من مارس سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 460، ص901».

وكذلك لا يعتد بادعاء استفادة أو استنتاج العلم اليقيني من القرائن أو من تصرفات معينة ؛ لأن هذا العلم اليقيني لم يثبت ثبوتًا قاطعًا . ولذا لا يبدأ به احتساب سريان ميعاد الطعن .

374- ولو جهل صاحب الشأن الأسس التي بني عليها القرار الإداري المطعون فيه، فإن العلم اليقيني لم يشمل مضمونه ومحتوياته وتفصيلاته والأسس التي بني عليها، ولذا لا يبدأ به احتساب سريان ميعاد الطعن .

وكذلك انقضاء مدة طويلة من وقت صدور القرار الإداري لا يقطع بعلم صاحب الشأن علمًا يقينيًا بالقرار ومحتوياته . وإنما ينبغي أن تثبت الإدارة أنها قامت بنشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو إعلام صاحب الشأن علمًا يقينيًا تامًا بمضمونه ومحتوياته وتفصيلاته من وقت معين، حتى يمكنه تحديد مركزه القانوني قبله، ويدرك أنه مس مصلحته أو لم يمسها ، فإذا بان له وجه للطعن فإن ميعاد الطعن في القرار يبدأ من هذا التاريخ [1] .

جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (إن ميعاد رفع دعوى الإلغاء لا يجري في حق صاحب الشأن إلا من التاريخ الذي يتحقق معه إعلامه بما تضمنه القرار المطعون فيه . ومن ثم يتعين أن يثبت علمه به علمًا يقينيًا لا ظنيًا ولا افتراضيًا . وأن يكون هذا العلم شاملاً لجميع العناصر التي تطوع له أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » - المرجع السابق، ص108 .

فيه . وأن يحدد على مقتضى ذلك طريقه للطعن عليه)[1] .

بيد أن علم صاحب الشأن علمًا يقينيًّا بالقرار الإداري لايستفاد من نشره في صحف سيارة أو جرائد يومية .

375- ولو أودع صاحب الشأن ملف الدعوى ضمن أوراق ومستندات الدعوى، فإن هذا لا يدل على علمه علمًا يقينيًّا بصدور القرار الإداري الذي ينتج آثاره، ولو دلت الأوراق التي توجد بالملف على صدور القرار ؛ لأن إيداع الملف لا يقوم مقام النشر أو الإعلان، ولا يفيد العلم اليقيني، فإيداع المستندات في الدعوى ليس إعلانًا للخصوم بها، وإنما يعد تمكينًا للمحكمة لتعريف من يريد من الخصوم أو وكلائهم بطريق الرضا، ولا أثر لعدم معرفتهم إلا تفويت فرصة خدمة دعواهم على الوجه الأكمل[2] .

وإذا أثبتت جهة الإدارة توافر علم صاحب الشأن علمًا يقينيًّا فإن احتساب ميعاد الطعن في القرار الإداري يبدأ من تاريخ هذا الإثبات، ولا يبدأ من تاريخ النشر أو الإعلان أو توافر القرائن في هذه الحالة . ولو ثبت أن المدعي قد تظلم إداريًّا من القرار المطعون فيه، وتضمن التظلم إشارة وافية للقرار وموضوعه وفحواه، مع تحديد أسباب المعارضة فيه من ناحية الشكل وناحية الموضوع، وجب أن يؤخذ هذا التظلم قرينة قاطعة

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 20 من مارس سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا « 1965 – 1980م »، ج2، من حرف د إلى حرف ع، ص1203، 1204 »، وانظر : ص1210 في حكمها الصادر بجلسة 26 من مايو سنة 1974م .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص632 – 635 .

على ثبوت العلم اليقيني [1] .

376- وقد أخذ القضاء الإداري المصري بمبدأ العلم اليقيني، فقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (إن ميعاد الطعن في القرارات الإدارية يسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به . أما العلم الذي يقوم مقام الإعلان فيجب أن يكون علمًا يقينيًا لاظنيًا ولا افتراضيًا، وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد – على مقتضى ذلك – طريقه في الطعن فيه، ولا يمكن أن يسري الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم الشامل – فمجرد إعلان إخوة المدعي بهذا القرار وتنفيذ مقتضاه بتعديل طريقة ري أرض المدعي، لا يقطعان في علم المدعي بمضمون القرار بجميع عناصره ومحتوياته علمًا

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم 1259 للسنة الثانية القضائية، بجلسة 8 من ديسمبر سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص139» . وحكمها الصادر في الطعن رقم 944 للسنة الثالثة القضائية، بجلسة 24 من مايو سنة 1958م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة ص1086». وحكمها الصادر في القضية رقم 444 للسنة السادسة عشرة القضائية، بجلسة 17 من مارس سنة 1974م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة ص215 » . وحكمها الصادر في القضية رقم 809 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 16 من مايو سنة 1974م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة ص215 وص384 » .

يقينيًا يقوم مقام النشر أو الإعلان في حساب بداية ميعاد الطعن بالإلغاء، إذ قد لايطلع الإخوة أخاهم على القرار الذي أعلنوا به لعلة ما، كما أن تعديل طريق ري أرض المدعي على فرض علمه بذلك، لا دليل فيه على العلم بأسباب القرار وفحواه علمًا نافيًا لكل جهالة في هذا الشأن)[1] .

377- فالعلم اليقيني بالقرار الإداري المطعون فيه بمثابة النشر أو الإعلان في بدء احتساب سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، لأن كلا من النشر والإعلان وسيلة لتحقيق العلم اليقيني، وهذا العلم غاية كل منهما . فإذا لم يحدث النشر أو الإعلان، فيظل موعد رفع دعوى الإلغاء مفتوحًا مدة ستين يومًا، من وقت ثبوت علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا كافيًا نافيًا للجهالة بالقرار الإداري ومحتوياته وتفصيلاته، حتى يستطيع تحديد مركزه القانوني قبله، ويعتد بهذا التاريخ عندما تنعدم إجراءات النشر، أو لا يتم الإعلان .

378- والقضاء الإداري وحده هو الذي يكيف العلم اليقيني ويقتنع بتحققه، ويتأكد من وجوده أو فقدانه، ولا يعتد برأي جهة الإدارة .قررت المحكمة الإدارية العليا أن : قيام الطاعن بتقديم

---

(1) حكمها في القضية رقم 570 للسنة الثالثة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 8 من فبراير سنة 1969م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا « 1965 – 1980م »، ج2، من حرف « د » إلى حرف « ع » ص1207 »، ومجموعة السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 45، ص354 . وحكمها في القضية رقم 809 للسنة الرابعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 26 من مايو سنة 1974م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة، المبدأ رقم 134، ص384 » .

مـذكرة إلى وزيـر العـدل – وإن كانـت لم تشـر إلى القـرار المطعون فيه ولم تخلص إلى طلب معين – ضمنها عرض نشاطه في عمله، وإبراز مقومات كفايته للتعيين في منصب نائب رئيس مجلس الدولـة، وأن ماضيه الـوظيفي يشـفع لـه في شغل هـذا المنصب يعتبر دليلاً كافيًا على العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه، ومن ثم يتعين الحكم بعدم قبول الطعن شكلاً لرفعه بعد الميعاد (1).

وقررت المحكمة الإدارية العليا أن : تقديم المدعي لبيانات دقيقة في تظلمه تفيد علمه بالقرار علمًا يقينيًا شاملاً لجميع عناصره التي تمكنه من تبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، يستطيع معه أن يحدد طريقه في الطعن فيه، فإنه يكون قد فوت على نفسه المواعيد، ويكون التظلم الذي قدمه مقدمًا منه بعد الميعاد القانوني، ويتعين

---

(1) جاء في ذات هذا الحكم : « ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله، دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة، وللقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية : التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث غاية العلم أو قصوره، وذلك حسبما تستبينه المحكمة من الأوراق وظروف الحال، فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه، كما لا تقف عند إنكار صاحب المصلحة له، حتى لا تهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية، ولا تزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي اكتسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات » .
– حكمها في القضية رقم 37 للسنة التاسعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 16 من فبراير سنة 1974م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة، المبدأ رقم 65، ص143 » .

الحكم بعدم قبول طلب إلغاء هذا القرار لرفعه بعد الميعاد [1].

379- وإذا لم تقم أدلة جدية على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه علمًا يقينيًا في تاريخ سابق على تقديمه للتظلم، فإن المحكمة تقبل الدعوى لرفعها في الميعاد القانوني. قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : إذا لم يثبت من الأوراق أن هناك تاريخًا معينًا علم فيه المدعي بالقرارين المطعون فيهما علمًا يقينيًا شاملاً، على وجه يستطيع معه تبين مركزه القانوني منهما، ويحدد على مقتضاه طريقة الطعن فيهما، وذلك قبل تقديمه تظلمه . ومن ثم يجب التعويل على هذا التاريخ باعتباره بدء علم المدعي بقراري الترقية المطعون فيهما، خاصة وأنه كان مستدعى إلى القوات المسلحة . وإذ لم يقم دليل على أن المدعي تلقى ردًا من الجهة الإدارية عما تم في تظلمه قبل فوات الستين يومًا التي يعد فواتها بمثابة رفض ضمني للتظلم، فمن ثم فمتى أقام المدعى دعواه بعريضة أودعها قلم كتاب محكمة القضاء الإداري خلال الستين يومًا التالية تكون دعواه قد رفعت في الميعاد [2].

(1) حكمها في القضية رقم 444 للسنة السادسة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 17 من مارس سنة 1974م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة، المبدأ رقم 86، ص215 » .

(2) انظر : حكمها في القضية رقم 809 للسنة الرابعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 26 من مايو سنة 1974م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة، المبدأ رقم 134، ص384 » .

واعتبرت هذه المحكمة الدعوى قد أقيمت في الميعاد إذا لم يقم دليل على علم المدعي بالقرار في تاريخ معين، فجاء في حكمها : (وإذا كانت الأوراق قد أجدبت تمامًا من ثمة دليل يفيد علم المدعي علمًا يقينيًا بالقرار المطعون فيه قبل الإنذار المشار إليه، فإن الدعوى تكون قد أقيمت في الميعاد، ولا اعتداد لما ذهبت إليه الجهة الإدارية من أن المدعي علم بالقرار المطعون فيه فور صدوره، إذ تم إعلانه به شفويًا، كما أنه أخطر به مرة ثانية ووقع بما يفيد علمه بالقرار أمام مأمور سجن القناطر الذي كان مودعًا به ؛ إذ لا دليل في الأوراق على إبلاغ المدعي بالقرار المطعون فيه في تاريخ معين، بما يتحقق معه علمه بمحتوياته علمًا يقينيًا نافيًا للجهالة يمكنه من تحديد موقفه إزاءه)[1] .

380- ولو تظلم صاحب الشأن من قرار صدر بعد القرار للطعون فيه الذي مس مصلحته ولم ينشر أو يعلن، أو لم يعلم به علمًا يقينيًا، فإن هذا التظلم لا يدل دلالة قاطعة على العلم اليقيني في تاريخ معين بالقرار الإداري، ومن ثم فإن ميعاد الطعن يظل مفتوحًا .

ويجب أن يعلم صاحب الشأن نفسه علمًا يقينيًا بالقرار الإداري في تاريخ معين، فإذا ثبت أن وكيله هو الذي علم علما يقينيًا، فلا يفيد هذا علمه اليقيني الذي يقوم مقام النشر أو الإعلان في بدء احتساب ميعاد الطعن، ولكنه قد يفيد علمه الافتراضي أو الظني بالقرار في تاريخ معين، ولا سيما إذا كان صاحب الشأن يقيم بعيدًا عن وكيله .

---

(1) حكمها في القضية رقم 1235 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 15 من فبراير سنة 1975م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العشرون، المبدأ رقم 67، ص207 » .

المطلب الثاني

ما يقوم مقام العلم اليقيني

381- إذا نفذت الجهة الإدارية القرار الإداري واشترطت إحاطة صاحب الشأن علمًا بالقرار وسببه وتنفيذه، فإن هذا التنفيذ يعد علمًا يقينيًا بمضمون القرار ومحتوياته وتفصيلاته، ومن ثم فإن سريان ميعاد الطعن يبدأ من وقت تنفيذ القرار الإداري .

وتنفيذ الإدارة للقرار تنفيذا ماديًا لا يكفي وحده ليكون بداية لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الذي لم يتم نشره ولا إعلان صاحب الشأن به، إلا إذا كان هذا التنفيذ المادي يفيد علمًا يقينيًا بمحتوى القرار وكافة عناصره [1] . قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: (لا يجوز الاحتجاج بتاريخ القبض على المدعي للقول بسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حقه من هذا التاريخ، باعتبار أنه علم فيه بالقرار المطعون فيه علمًا يقينيًا، إذ لا دليل في الأوراق على إبلاغه بهذا القرار في تاريخ معين، مع اطلاعه على الأسباب التي دعت إلى إصداره، بما يتحقق معه علمه بمحتوياته وفحواه علمًا يقينيًا نافيًا للجهالة، يمكنه من تحديد موقفه إزاءه من حيث قبوله أو الطعن فيه، لا ظنيًا ولا افتراضيًا)[2] .

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » - المرجع السابق، ص145 .

(2) حكمها في القضية رقم 1720 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 23 من مارس سنة 1963م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص872 » .

382- فتنفيذ القرار الإداري تنفيذا ماديًا لا يعد بدءًا لسريان ميعاد الطعن أبدًا، وإنما يجب أن يفيد هذا التنفيذ العلم اليقيني بمضمون القرار ومحتوياته، أو يفيد إفادة قطعية أن الجهة الإدارية المختصة رفضت التظلم الذي رفعه إليها صاحب الشأن .

فإذا أصدر أحد المحافظين قرارًا إداريًا ونفذته جهة الإدارة، ثم رفع إلى الوزير المختص تظلم من هذا القرار ورفضه الوزير، فإن تنفيذ القرار لا يعد علمًا يقينيًا برفض التظلم من الوزير .

ولا يمكن التذرع بوقت القبض على إنسان فيبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في حقه، بحجة أنه علم علمًا يقينيًا لامحالة بقرار القبض والاعتقال المطعون فيه إذا لم تدل الأوراق على إبلاغه بهذا القرار في تاريخ معين، أو اطلاعه على سبب صدوره بما يثبت علمه يقينيًا بمضمونه ومحتوياته وتفصيلاته ؛ ليستطيع تحديد مركزه القانوني قبله، فيقبله أو يطعن فيه .

383- ولا يعد تنفيذ القرار الإداري قرينة تدل على علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا حقيقيًا بالقرار الإداري وسببه ومضمونه وتفصيلاته؛ لأن التنفيذ ينبئ عن وجود القرار الإداري، ولكنه لا يدل دلالة قاطعة على العلم به وبمحتوياته علمًا يقينيًا . فإذا صدر قرار إداري بإغلاق محل تجاري ونفذت جهة الإدارة هذا القرار فأغلقت المحل، ولم تثبت الأوراق أن صاحب الشأن علم علمًا يقينيًا بالقرار الإداري ومضمونه ومحتوياته، فإن الإغلاق وحده لا يدل دلالة قاطعة على العلم اليقيني .

ولكن القضاء الإداري حكم بأن التنفيذ المادي للقرار الإداري الصادر بخصم أيام من راتب الموظف يدل على العلم اليقيني بالقرار من

وقت قبض راتبه مخصوما منه، فيبدأ منذ هذا التاريخ سريان ميعاد الطعن بإلغاء هذا القرار الإداري .

383- وإذا طلب الموظف العام شهادة عن مدة خدمته السابقة بالجهة الإدارية ووقع على طلبه، فإن هذا التوقيع يدل دلالة قاطعة على علمه اليقيني بقرار قبول استقالته من وظيفته .

وإذا صدر قرار إداري بفصل الموظف العام، ونفذ هذا القرار فانقطع مرتبه وتوابعه، فإن صاحب الشأن يكون قد علم علمًا يقينيًّا بقرار فصله ابتداء من تاريخ انقطاع مرتبه في الشهر التالي لصدور القرار.

وإذا حجز على صاحب الشأن وفاء للرسوم المستحقة عليه تنفيذًا لقرار إداري، فإن الحجز يدل على علمه اليقيني بمضمون قرار الحجز، ولذا يعد تاريخ توقيع الحجز بداية لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء .

385- وإذا لم يستبن صاحب الشأن الغاية من القرار الإداري، أو لم يستطع تحديد مصلحته التي يمسها القرار، ولم يدرك مدى تأثير القرار على مركزه القانوني، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يظل مفتوحًا ولو تم نشر القرار أو إعلانه أو تنفيذه . وإذا صدر قرار إداري بنقل موظف من إدارة إلى إدارة أخرى، لكل منهما ميزانية مستقلة، ونفذ هذا القرار ومضت مدة طويلة على تنفيذه، ولكن استعصى عليه إدراك غايته، فلا يبدأ احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ النقل، قبل أن ينكشف له هدف القرار وغايته، وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت تهدف إليه بالنقل وتبتغيه، فإذا لم يستبن المدعي من قرار النقل قصد الإدارة المستتر، ولم ينبلج أمام ناظريه مدى تأثر مركزه

آثار في المركز القانوني لصاحب الشأن مع جهله بسببه ومبرراته وغايته[1] .



المطلب الثالث

إثبات توافر العلم اليقيني

387- العلم الحقيقي اليقيني هو الذي يحل محل الإعلان في القرارات الإدارية الفردية ؛ لأنه هو الذي يمكن صاحب الشأن من معرفة مضمون القرار الإداري النهائي وسببه وتفصيلاته ومحتوياته في تاريخ معين، معرفة يقينية نافية للجهالة، وليست معرفة ظنية أو افتراضية، فيستطيع أن يحدد مركزه القانوني من القرار الإداري، ثم يبدأ احتساب ميعاد الطعن من هذا التاريخ .

وجهة الإدارة هي الملزمة بإثبات علم صاحب الشأن بالقرار الإداري، فإذا عجزت عن إثبات علمه في تاريخ معين، ولم يثبت نشر القرار الإداري أو إعلانه، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء يظل مفتوحًا .

388- وسبب وقوع عبء إثبات علم صاحب الشأن على جهة الإدارة : أن الأصل هو عدم علم الإنسان، ومن يدعى خلاف الأصل يلزم بإثبات ادعائه، فإذا دفعت الإدارة بعدم قبول الدعوى لأنها رفعت بعد الميعاد، فيجب عليها أن تثبت نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو في النشرة المصلحية، أو تقدم الدليل على علم المدعي، كتوقيعه بالعلم في تاريخ معين . ويبدأ احتساب

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص143 – 152 .

ميعاد الطعن ابتداء من هذا التاريخ .

والعلم اليقيني واقعة مادية تثبت بكافة السبل، دون تقييد أو تحديد ، وقد يستنتج من الوقائع والقرائن التي تقطع بحدوثه.

ولكن يجب أن يثبت ثبوتًا قاطعًا لا ريب فيه ولا يفترض؛ لكي يمكن التحدي بنفاذ أثره في بدء سريان ميعاد الطعن من تاريخه . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إنه إزاء إنكار الحكومة لوصول التظلم الذي يقول المدعي إنه قدم إلى مدير الجامعة وقدم صورة منه لا يمكن تجزئة إقرار المدعي بالعلم بالقرار المطعون فيه . وإذا لم تقدم الحكومة ما يثبت علمه به علمًا يقينيًّا نافيًا للجهالة بالقرار المطعون فيه ومحتوياته من تاريخ ثابت يمكن حساب الميعاد ، فمن ثم يكون الدفع بعدم القبول على غير أساس، متعينًا رفضه)[1] .

389- والقضاء الإداري حين يمارس رقابته على الإدارة له أن يتحقق من توافر أو عدم توافر الوقائع أو القرائن التي تثبت حدوث العلم اليقيني، وأن يقدر الأثر الذي يمكن أن يرتبه عليها من حيث كفاية العلم أو قصوره، حسبما تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال . وأهم الحالات التي يثبت فيها العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه : حالة اعتراف الطاعن بذلك، وحالة تنفيذ الإدارة قرارها من غير نشر أو إعلان[2] .

---

(1) حكمها في القضية المرقومة 865 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 21 من يناير سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 249، ص494 » .

(2) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري =

390- ويتحقق العلم اليقيني بالقرار الإداري حينما يقف صاحب الشأن على مضمونه وكافة محتوياته وتفصيلاته في تاريخ معين، ويستيقن أنه مس مصلحته وأثر في مركزه القانوني، فينبغي في هذه الحالة أن يتظلم من القرار الإداري، وأن يطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري ؛ لأن سريان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ هذا العلم .

ويجب أن يكون العلم اليقيني حقيقيًّا قطعيًّا لا ظنيًّا ولا افتراضيًّا، وأن يحيط بمضمون القرار الإداري وسببه ومحتوياته وتفصيلاته، حتى يستطيع صاحب الشأن أن يحدد مركزه القانوني قبله، وأن يدرك إدراكًا تامًّا أنه مس مصلحته. فإذا كانت الإدارة قد منحت إنسانًا رخصة مؤقتة، وكان هذا الإنسان يتوقع أن الإدارة ستسحب هذا الترخيص في أي وقت، فلا يعد هذا التوقيع علمًا يقينيًّا حقيقيًّا كافيًا نافيًا للجهالة .

ويجب أن يثبت علم صاحب الشأن علمًا يقينيًّا نافيًا للجهالة بالقرار الإداري ومضمونه، أو أن تدل القرائن على علمه بالقرار علمًا يقينيًّا يشمل مضمونه ومحتوياته وتفصيلاته؛ حتى ينتج أثره في بدء سريان ميعاد الطعن قبله من تاريخ ثبوت هذا العلم . فلا يكفي مجرد العلم بالقرار، ولا يفترض أن يكون صاحب الشأن يقظًا ؛ حتى يطلع على تفاصيل الأوراق والمستندات بحكم وظيفته، إذا لم يطلع عليها فعلاً، كي يتحقق العلم وينتج آثاره القانونية . وإذا أقر صاحب الشأن نفسه بأنه علم بالقرار الإداري علمًا يقينيًّا في تاريخ معين، ولم يثبت علمه قبل

=قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام » – المرجع السابق، ص274 .

القانوني بهذا القرار إلا حين تخطاه قرار الترقية، فمن حقه أن يبدأ احتساب ميعاد الطعن من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا، بمضمون القرار الإداري ومحتوياته وتفصيلاته وتحديد مركزه القانوني قبله، وتكون الدعوى بطلب إلغاء قرار النقل وقرار الترقية مرفوعة في الميعاد القانوني بالنسبة للقرارين .

ولا ينفتح ميعاد الطعن في القرارين الإداريين الصادرين بتجاوز المدعي في الترقية إلى الدرجتين الإداريتين التاليتين إلا من تاريخ علمه بواقعة موافقة الرئيس الإداري على نقله من الكادر الفني العالي إلى الكادر الإداري، وهو التاريخ الذي تبين فيه حقيقة مركزه القانوني في الانتماء إلى الكادر الإداري، والذي يخول له بهذه الكيفية الطعن في القرارين المذكورين .

386- أما إذا تبينت المحكمة أن صاحب الشأن كتب إلى الإدارة كتابًا يفيد علمه اليقيني بقرار الجزاء ونوعه وسببه وتفصيلاته، ويذكر فيه سبب تظلمه من القرار شكلاً وموضوعًا، فلا يجوز لها بعد ذلك أن تقبل منه ادعاءه بعدم علمه بالقرار علمًا نافيًا للجهالة . ومن ثم فإن احتساب سريان ميعاد الطعن بالإلغاء يبدأ من تاريخ كتابه .

وقد يستنتج القضاء الإداري علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا يشمل مضمون القرار الإداري ومحتوياته وتفصيلاته من أوراق الدعوى وظروف الحال، فقد يستخلصه من التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن .

ولا يقبل ادعاء صاحب الشأن أنه كان يجهل سبب القرار الإداري ومبرراته وغايته ؛ إذ يتحقق العلم اليقيني بمضمون القرار وبما يحدثه من

هذا التاريخ فينبغي تصديقه في إقراره .

391- ويتحقق العلم اليقيني ولو كان القرار معيبًا ، سواء أكان صاحب الشأن يعلم بهذا العيب وقت علمه بالقرار، أم كان يجهله وقت علمه بالقرار، ثم اكتشفه في تاريخ لاحق لعلمه به، ما دام أنه يستطيع أن يطعن عليه في الميعاد القانوني لدعوى الإلغاء ؛ لأن تاريخ العلم اليقيني بمضمون القرار وتفصيلاته هو أساس بدء سريان موعد الطعن بالإلغاء، وليس تاريخ العلم بالعيب الذي يشوب القرار، ليتحقق الاستقرار والطمأنينة للآثار القانونية الناشئة عن القرار الإداري بعد الستين يومًا ، إذ لو ظلت مواعيد الطعن مفتوحة أبدًا حتى يعلم صاحب الشأن بالعيب الذي شاب القرار الإداري، لانتفت الحكمة التي توخاها المشرع من تحديد ميعاد الطعن بالإلغاء .

392- والقضاء الإداري هو الذي يتحقق من وجوده أو عدم وجوده، ومن كفايته أو عدم كفايته، ومن تقدير الأثر المترتب عليه . فيأخذ به عندما يقتنع بالدليل على وجوده، ولا يقف عند إنكار صاحب المصلحة له ؛ لكيلا تهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية، ولا يتزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي اكتسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات[1] .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 549 للسنة الثالثة القضائية الصادر بجلسة 22 من يونيو سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص1209 » . وحكمها في الطعن رقم 956 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 14 من أبريل سنة 1962م،=

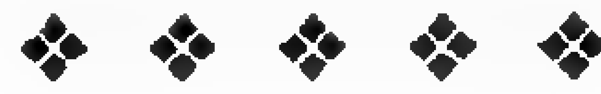
ويجب أن يتحقق القضاء الإداري من وجود هذا العلم اليقيني، ليتأكد من تاريخ بدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في حق صاحب الشأن

فإذا تبينت المحكمة أن القرار الإداري لم ينشر، ولم يعلن لصاحب الشأن في تاريخ معين، ولم يعلم به علمًا يقينيًا كاملاً نافيًا للجهالة، فلا يبدأ سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، وإنما يظل الميعاد مفتوحًا أمام صاحب الشأن. جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (إن قضاء هذه المحكمة قد جرى بأن الأصل – بالتطبيق لأحكام قانون مجلس الدولة المعمول بها وقت صدور القرارات المطعون فيها – أن ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء هو ستون يومًا، تسري من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه، أو إعلان صاحب الشأن به. إلا أنه يقوم مقام الإعلان : علم صاحب الشأن به بأي وسيلة من وسائل الإخبار، بما يحقق الغاية من الإعلان ولو لم يقع هذا الإعلان بالفعل. بيد أن العلم الذي يمكن ترتيب هذا الأثر عليه من حيث سريان الميعاد المقرر لرفع دعوى الإلغاء، يجب أن يكون علمًا يقينيًا، لا ظنيًا ولا افتراضيًا. وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار، ويستطيع أن يحدد – على مقتضى ذلك – طريقه إلى الطعن فيه. ولا يجري الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني الشامل.

=« مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص601» . وحكمها في الطعن رقم 588 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 8 من ديسمبر سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص192» . وحكمها في الطعن رقم 1290 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 6 من يونيو سنة 1965م، « مجموعة السنوات العشر، ص613 » .

ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله، دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة .

وللقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية : التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة، وتقدير الأثر الذي تستبينه المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال، فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه . كما لا تقضي عند إنكار صاحب المصلحة إياه، حتى لا تهدر المصلحة العامة المبتغاة من تحصين القرارات الإدارية، ولا يزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي كسبها أربابها من هذه القرارات (1) .



(1) انظر : حكمها في القضية المرقومة 1113 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 7 من فبراير سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة » . وحكمها في القضية المرقومة 1290 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 6 من يونيو سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة » . وحكمها في القضية الرقيمة 234 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 20 من نوفمبر سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة » . وحكمها في الطعن المرقوم 1111 للسنة العشرين القضائية، الصادر بجلسة 1 من فبراير سنة 1977م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية والعشرون » .




الفصل الثاني

أسباب انقطاع

ووقف مدة الطعن بالإلغاء




393- ينقطع التقادم أو ميعاد دعوى الإلغاء بأحد أسباب سبعة :

السبب الأول : المطالبة القضائية في مجال القانون الخاص ومجال القانون العام على سواء، وتظل الدعوى الإدارية مستمرة وحلقاتها متصلة، إلى أن يصدر فيها حكم نهائي، وتظل الإجراءات التي افتتحت بها الخصومة الإدارية مستمرة ومنتجة آثارها في قطع التقادم، إلى أن يصدر حكم نهائي في الدعوى .

السبب الثاني : الطلب الذي يوجهُهُ الموظف إلى الجهة المختصة مستمسكًا فيه بحقه وطالبًا أداءه .

السبب الثالث : طلب المساعدة القضائية للدعوى الإدارية التي ينوي صاحب الشأن رفعها على الإدارة . ويستمر الأثر المترتب على طلب المساعدة القضائية في قطع التقادم أو ميعاد دعوى الإلغاء ووقف سريانه، حتى يصدر قرار في الطلب بالقبول أو الرفض .

السبب الرابع : استقطاع الإدارة جزءًا من راتب الموظف، لأن هذا الاستقطاع يدل على تمسك الإدارة بحقها الذي صرفته خطأ وتحفزها لاقتضائه .

السبب الخامس : الحجز الإداري، بشرط أن يكون الإجراء الذي اتبعته الإدارة في الحجز والاستقطاع صحيحًا، فإذا كان الإجراء الذي سلكته الإدارة باطلاً وغير جائز قانونًا، فإنه لا يقطع سريان مدة التقادم المسقط، أو ميعاد دعوى الإلغاء .

السبب السادس : اعتراف الإدارة وإقرارها بحق صاحب الشأن قبلها .

السـبب السـابع : بالفعـل الـذي تفعلـه الإدارة إذا نجـم عنـه : عـدم تمكين صاحب الحق من المطالبة به أمام القضاء [1] .

فتـزول المدة السـابقة علـى القطـع كليـة، ثـم تبـدأ المـدة بعـد زوال سببه من جديد [2] .

394- وقد استقر القضاء الإداري على أن مدة الطعن بالإلغاء ينقطع سريانها بسبب من خمسة :

السبب الأول : التظلم .

السبب الثاني : طلب المساعدة القضائية .

السبب الثالث : رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة.

السبب الرابع : رفع الدعوى على غير ذي صفة .

السبب الخامس : اعتراض جهة الإدارة على القرار .

395- ويذكر بعض الباحثين سببين آخرين لقطع الميعاد، هما :

السـبب الأول : تـأخر اكتشـاف المصـلحة، لتعـذر إدراك هـدف الإدارة .

السبب الثاني : صدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون الذي أسست عليه جهة الإدارة قرارها [3] .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص45 – 47 .

(2) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – الكتاب الثاني : مجلس الدولة – المرجع السابق، ص209 .

(3) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري =

ونحن نرى – مع بعض الباحثين – أن هذين السببين يؤديان إلى انفتاح الميعاد من جديد بعد انتهائه، ولا يتعلقان بامتداد الميعاد وقطع المدة، فلا يدخلان في الحالات العامة التي تقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء وتؤدي إلى امتداده ؛ لأن الميعاد ينفتح لأصحاب الشأن من جديد بعد انغلاقه بسبب خاص لا يحدث إلا نادرًا (1).

ويؤيد رأينا : أن بعض القرارات الجمهورية كانت قد صدرت بفصل بعض الموظفين بغير الطريق التأديبي، وكانت قد اعتبرت من قبيل أعمال السيادة طبقًا للقانون الرقيم بواحد وثلاثين الصادر في سنة ثلاث وستين وتسعمائة وألف، ثم قضت المحكمة العليا بعدم دستورية هذا القانون في سنة إحدى وسبعين وتسعمائة وألف .

وبناء على ذلك : قضت محكمة القضاء الإداري بانفتاح باب الطعن في القرارات الجمهورية الصادرة بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبي، بمواعيد جديدة مبتدأة، لزوال المانع في مخاصمة هذه القرارات قضائيًّا بصدور أحكام المحكمة العليا ونشرها في الجريدة الرسمية (2).

396- وسنبحث هذه الأسباب كلها في خمسة مباحث، ثم نخصص مبحثًا سادسًا لبحث وقف مدة الطعن بالإلغاء وسببه، وبذا تكون المباحث ستة :

=قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام » – المرجع السابق، ص284، 285 .

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص156 .

(2) انظر : حكمي محكمة القضاء الإداري الصادرين في القضيتين – المرقومتين 151، 207 للسنة السابعة والعشرين القضائية، بجلسة 19 من يونيو سنة 1979م

المبحث الأول : التظلم، وطبيعة القرارات التي يجوز التظلم منها، وأنواعه، والأحكام المترتبة عليه .

المبحث الثاني : الحكمة من التظلم، وشكله، وشروطه، وآثاره .

المبحث الثالث : تقديم التظلم .

المبحث الرابع : إجراءات فحص التظلم وميعاد الطعن.

المبحث الخامس : طلب المساعدة القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، ورفعها على غير ذي صفة، واعتراض جهة الإدارة على القرار .

المبحث السادس : وقف مدة الطعن بالإلغاء .



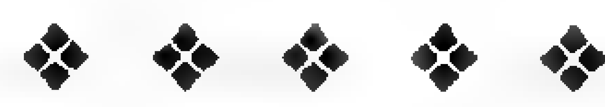
المبحث الأول
التظلم، وطبيعة القرارات التي يجوز التظلم منها، وأنواعه، والأحكام المترتبة عليه

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : التظلم، وطبيعة القرارات التي يجوز التظلم منها .

المطلب الثاني : أنواع التظلم .

المطلب الثالث : الأحكام المترتبة على التظلم .

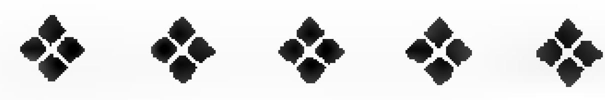


المطلب الأول
التظلم، وطبيعة القرارات التي يجوز التظلم منها

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : التظلم .

الفرع الثاني : طبيعة القرارات الإدارية التي يجوز التظلم منها .



الفرع الأول
التظلم

397- يبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء من يوم نشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو علم صاحب الشأن به علمًا يقينيًا يشمل مضمون القرار ومحتوياته وتفصيلاته، فإذا انقضت ستون يومًا سقط

الحق في رفع دعوى الإلغاء .

ويبدأ احتساب هذه المدة من اليوم التالي ليوم النشر، أو الإعلان، أو العلم اليقيني، وتنتهي المدة بانتهاء اليوم المتمم للستين .

وينقطع سريان هذه المدة بتظلم صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري، أو إلى الجهة التي ترأسها [1] .

---

(1) صدر قرار مجلس الوزراء في السادس من أبريل سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف ببيان إجراءات التظلم الإداري، وطريقة الفصل فيه، ونصه :

« مجلس الوزراء

بعد الاطلاع على المادتين 12، و 19 من القانون رقم 165 لسنة 1955م، الخاص بتنظيم مجلس الدولة، وبناء على ما عرضه رئيس مجلس الوزراء .

قرر

مادة (1) : يقدم التظلم من القرار الإداري إلى الوزير المختص، وذلك بطلب يقدم إليه بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

مادة (2) : يجب أن يشتمل الطلب على البيانات الآتية : اسم المتظلم، ووظيفته، وعنوانه، وتاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في النشرة المصلحية، أو تاريخ إعلان المتظلم بالقرار .

ويجب أن يبين بالطلب أيضًا : موضوع القرار، أو الأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق به ما يرى تقديمه من مستندات .

مادة (3) : يخصص في كل وزارة موظف أو أكثر لتلقي التظلمات، وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص، يبين فيه تاريخ تقديمها . ويسلم المتظلم إيصالاً مبينًا به رقم التظلم، وتاريخ تقديمه، أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد الموصى عليه .

مادة (4) : تبلغ التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم، ويرفق به جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع . ويرفع التظلم بعد استيفاء هذه الإجراءات إلى الوزير في ميعاد لا يجاوز خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديم التظلم . =

=مادة (5) : يتولى فحص التظلمات مفوض الدولة بالوزارات والمصالح، أو من ينيبهم الوزراء ومديرو المصالح لهذا الغرض، وتعرض نتيجة الفحص على الوزير في ميعاد لا يجاوز ثلاثين يومًا من تاريخ تقديم الطلب .
مادة (٦) : تتخذ الإجراءات اللازمة في البت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالنتيجة بكتاب موصى عليه .
مادة (7) : على الوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا القرار » .

المذكرة الإيضاحية

تنص المادة 12 من القانون رقم 165 لسنة 1955م في شان تنظيم مجلس الدولة على أنه : لا تقبل الطلبات التي يتقدم بها المواطنون إلى مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، أو بالترقية، أو بمنح العلاوات، أو بالإحالة إلى المعاش، أو الاستيداع، أو الفصل من غير الطريق التأديبي . . وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الهيئات الرئيسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم .

وقد نصت هذه المادة على أنه : تبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من مجلس الوزراء .

وخولت المادة 19 من القانون المشار إليه لكل ذي مصلحة أن يتظلم من القرار الإداري قبل طلب إلغائه، وحددت ميعاد البت في التظلم، وأثره على المواعيد .

وتنفيذًا لأحكام القانون في هذا الصدد، أعد مشروع القرار المرافق ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه .

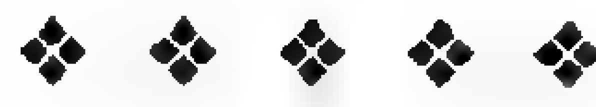
وقد نصت المادة الأولى على أن : التظلم يقدم بطلب إلى الوزير المختص، أو بكتاب موصى عليه مع علم الوصول .

وقد نصت المادة الثانية على البيانات التي يجب أن يشتمل عليها التظلم.

ونصت المادة الثالثة على أن : يخصص في كل وزارة أو مصلحة موظف أو أكثر لتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها، ويسلم المتظلم إيصالاً بها

-ونصت المادة الرابعة والمادة الخامسة على طريقة البت في التظلم . =

ويجب أن تفصل في التظلم الجهة التي رفع إليها هذا التظلم قبل مضي ستين يومًا من وقت تقديمه . وإذا أصدرت الإدارة قرارًا بالرفض وجب أن يكون مسببًا . فإذا قدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة وانقضت مدة ستين يومًا على تقديمه دون أن تجيب عنه بالقبول أو الرفض، فإن هذا السكوت يعد بمثابة رفضه . ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يومًا ، تبدأ من اليوم التالي للستين يومًا المقررة للتظلم .



الفرع الثاني

طبيعة القرارات الإدارية التي يجوز التظلم منها

398- يقبل التظلم الإداري من القرارات التي تكون قابلة للسحب، حتى تتحقق الغاية من التظلم، وهي العمل على تقليل المنازعات بالقضاء عليها في بدايتها ، بطريق سهل يسير على الناس، حينما تفحص التظلم الإدارة التي أصدرت القرار، أو الجهة التي ترأسها ، ويبين لها أن المتظلم محق في تظلمه، وتقرر العدول عن قرارها ، فتسحبه أو تلغيه أو تعدله . وقد يحظر على الإدارة أن تعيد النظر في القرار الذي أصدرته، لاستنفاد ولايتها بإصداره، أو لعدم وجود جهة ترأسها وتستطيع التعقيب على قراراتها ، فحينئذ لا يجدي التظلم، ولا ينتج أثره القانوني في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، وتنعدم فائدته، وتنتفي حكمته، وتفتقد

ونصت المادة السادسة على ضرورة البت في الميعاد القانوني، وإخطار صاحب الشأن به .

وقد تضمن القرار الجمهوري رقم 557 لسنة 1959م استمرار العمل بهذا القرار

غايته، وهي : الانتظار طول المدة التي قررها القانون، حتى ترجع الإدارة التي أصدرته - أو الجهة التي ترأسها - عن قرارها، أو ترفض التظلم، أو تسكت عن البت فيه، فيكون رفضًا حكميًا .

ويجب على صاحب الشأن أن يطعن في هذا القرار أثناء المدة المقررة قانونًا للطعن بالإلغاء، مثل : القرارات الصادرة من مجالس تأديبية، فإن أية جهة إدارية لا تملك أن تعقب عليها بالتعديل أو بالإلغاء . ولذلك استثناها المشرع من القرارات التي يجب التظلم السابق منها إلى جهة الإدارة قبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، خلافًا للقرارات الإدارية النهائية التي تصدرها السلطات التأديبية الأخرى، والتي قد يجدي التظلم منها إلى هذه السلطات [1] .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 151 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة 15 من يونيو سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص1173 » . وحكمها في الطعن رقم 437 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 20 من فبراير سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص288 » . وحكمها في الطعن رقم 1692 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 17 من مارس سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص445» .

وحكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1139 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 25 من فبراير سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص774 » . وحكمها في الدعوى رقم 284 للسنة العاشرة القضائية، الصادر بجلسة 16 من مارس سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، ص253 » .

المطلب الثاني
أنواع التظلم

التظلم من القرار الإداري نوعان:

النوع الأول : اختياري أو جوازي .

النوع الثاني : إجباري أو وجوبي .

وسنبحث كل نوع من هذين النوعين في فرع مستقل .



الفرع الأول
التظلم الاختياري أو الجوازي

399- التظلم الاختياري يرجع إلى رغبة صاحب الشأن، فإما أن يتظلم أو لا يتظلم . فإذا أراد أن يتظلم فينبغي أن يقدم تظلمه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة التي ترأسها ، في خلال ستين يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو علمه به علمًا يقينيًا ، وقد ترد عليه جهة الإدارة التي قدم إليها التظلم ردًا صريحًا بقبول التظلم أو رفضه ، فإذا ردت الإدارة ردًا صريحًا برفض التظلم خلال ستين يومًا من تقديمه ، فإن مدة الطعن تبدأ من جديد ، من يوم وصول الإعلان لصاحب الشأن .

أما إذا سكتت الإدارة عن الرد على المتظلم طوال الستين يومًا ، فيعد سكوتها في هذه الحالة رفضًا ضمنيًا ؛ ولذا يجوز للمتظلم أن يرفع

دعوى الإلغاء في خلال الستين يومًا التالية [1] .

400- ولا يشترط قانون مجلس الدولة التظلم من بعض القرارات الإدارية إلى الجهة الإدارية التي أصدرتها حتى تصح دعوى الإلغاء، وإنما تصح ولو لم يتم التظلم منها. وهذه القرارات الادارية تتعلق بالأفراد أو الهيئات الخاصة، ولا تتعلق بالموظفين العموميين، ما عدا القرارات التي تصدر من مجالس التأديب، فإنها تعد من الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا .

وأما القرارات الإدارية المتعلقة بالعقود الإدارية فإنها تعد من قبيل المنازعات المتعلقة بتنفيذ هذه العقود ؛ مثل : طلب وقف تنفيذ القرار الذي يصدر بشطب اسم متعهد من المتعهدين . أو طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بفسخ العقد . أو طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالتنفيذ على حساب المتعهد .



الفرع الثاني
التظلم الإجباري أو الوجوبي

401- يجب التظلم الإداري قبل رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية في ثلاث حالات :

الحالة الأولى : الطعون الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة، أو الترقية، أو بمنح علاوات .

---

1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص112 .

الحالة الثانية : الطعون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية التي تصدر من السلطات التأديبية ضد الموظفين العموميين، عدا ما كان منها صادرًا من مجالس تأديبية .

الحالة الثالثة : الطعون الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع، أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي .

ولا يجب التظلم فيما عدا هذه الأنواع الثلاثة قبل رفع دعوى الإلغاء، وإنما يجوز لصاحب الشأن أن يتظلم من القرارات الإدارية النهائية الأخرى، ويجوز له أن يرفع دعوى إلغاء مباشرة دون أن يتظلم .

وقد قرر المشرع في الفقرة الثانية من المادة الثانية عشرة من قانون مجلس الدولة المرقوم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف أن : هذه الطلبات لا تقبل قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم .

402- ويجب التظلم الإداري في هذا الحالات، سواء أكان الطلب أصليًّا أم كان عارضًا قدمه صاحب الشأن أثناء المنازعة الإدارية، ما دام له موضوع مستقل لا يدخل في عموم الطلب الأصلي . وما دام سبب الطعن بالإلغاء في القرار موضوع الطلب العارض يختلف عن سبب الطعن في القرار موضوع الطلب الأصلي ؛ لأن التظلم الإداري من القرار موضوع الطلب العارض يمكن أن يقضي على النزاع في بدايته بالنسبة لهذا القرار . ويمكن أن يؤدي إلى المفاوضة بين المتظلم وجهة الإدارة في موضوع الطلب الأصلي، إذا اقتنعت بوجاهة أسانيده . ولذا يجب

التظلم الإداري قبل طلب إلغاء قرار الترقية، فإذا أغفله صاحب الشأن فلا يقبل طعنه بالإلغاء. فالطلبات الأصلية والعارضة سواء، في إلزام صاحب الشأن بالتظلم الإداري قبل تقديمها إلى محكمة القضاء الإداري، حتى تكون مقبولة [1]. ويؤدي إغفاله إلى عدم قبول الدعوى التي ترفع إلى المحكمة رأسًا من غير تظلم [2].

403- وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة.

وقد استجاب رئيس مجلس الدولة لتكليف المشرع، فأصدر القرار الرقيم باثنين وسبعين في الثاني عشر من أبريل سنة ثلاث وسبعين وتسعمائة وألف، بين فيه الإجراءات التي يجب اتباعها في التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية، وطريقة الفصل فيها [3].

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 754 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 12 من يناير سنة 1964م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة، ص417 » . والمستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص179 .

(2) انظر : المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – المرجع السابق، ص181 .

(3) نص هذا القرار على الآتي :

- مادة (1) : يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود «ثالثًا» و « رابعًا » و « تاسعًا » من المادة « 10 » من القانون رقم 47 لسنة 1972م « حالات التظلم الوجوبي » إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهات الرئاسية، بطلب يقدم إليها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

- مادة (2) : يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية : =

404- ويجب أن يتظلم صاحب الشأن في خلال مدة ستين يومًا ، من اليوم التالي لصدور القرار الإداري، قبل أن يسلك الطريق القضائي، وأن يقدم تظلمه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري الخاطئ، أو إلى الجهة الإدارية التي ترأسها ؛ فإما أن تقبل الجهة الإدارية التظلم وتصحح القرار الخاطئ وترفع الظلم، وإما أن ترفض التظلم، فيبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء

=(أ) اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه .

(ب) تاريخ صدور القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في الوقائع المصرية، أو في النشرة المصلحية، أو تاريخ إعلان المتظلم به .

(ج) موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها .

مادة (3) : تقوم الجهة الإدارية بتلقي التظلمات، وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها أو ورودها، ويسلم للمتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم، وتاريخ تقديمه، أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موصى عليه

مادة (4) : ترسل التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم، وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويرسل إلى الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديمه أو وروده .

مادة (5) : يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة « وهم من أعضاء مجلس الدولة المنتدبين في جهات الإدارة لتقديم الفتاوى القانونية » برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، والوزارات ،= =والمحافظات، والهيئات العامة، أومن يندبون لذلك من هذه الجهات، وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة في ميعاد ثلاثين يومًا من تاريخ ورود التظلم .

مادة (6) : تتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه، والأسباب التي بني عليها، وذلك بكتاب موصى عليه .

من اليوم التالي لرفض التظلم، ولكن يشترط أن يكون هذا الرفض صريحًا، وأن يكون قاطعًا في معناه، وأن يكون مسببًا؛ فيجب على جهة الإدارة أن تذكر الأسباب التي دفعتها لرفض التظلم [1] .

وعلة اشتراط هذه الشروط : أن تمعن الإدارة النظر، وتجيل الفكر قبل أن ترفض تظلمات ذوي الشأن .

وإذا سكتت جهة الإدارة عن الرد حتى انقضت مدة الستين يومًا المقررة للتظلم، فتبدأ مدة الستين يومًا المقررة لرفع دعوى الإلغاء .

فإذا رفع صاحب الشأن دعوى الإلغاء قبل التظلم الوجوبي، أو قبل انتظار فوات المدد المقررة للبت في هذا التظلم، فلا تقبل من الناحية الشكلية .

ولا يجوز لصاحب الشأن أن يقدم التظلم بعد انقضاء المدة ؛ لأن القرارات الإدارية تستقر وتتحصن وتغدو كالقرارات الصحيحة، فلا

---

(1) قضت محكمة القضاء الإداري في 4 من نوفمبر سنة 1947، - بأن : الشخص لو تظلم من القرار الصادر بعدم تجديد الترخيص له ببيع المشروبات الروحية، فلا يعتبر رفضًا كافيًا للتظلم، مجرد تحرير محضر للمتظلم، لإدارته محلاً « لبيع الخمور بدون رخصة » .

وقضت كذلك في 20 من مايو سنة 1954م - بأن : تظلم الموظف من قرار صادر بإحالته إلى المعاش، لا يعتبر رفضًا صريحًا للتظلم : تسليم الموظف سركي المعاش، وذلك لأن تسوية المعاش وتسليم السركي لصاحبه، هي مجرد عملية مادية حسابية تتم تنفيذا للقرار الصادر بالإحالة للمعاش، وليس من شأن المختص بها : البحث في مشروعية القرار ومطابقته للقانون، فالبحث في تلك المسألة من اختصاص السلطة التي أصدرت القرار المذكور .

يجوز الطعن فيها رغم العيوب التي تشوبها .

والتكليف طريقة استثنائية للتعيين في الوظائف العامة، ولكنه مختلف في كيانه وآثاره عن التعيين بالطرائق الأخرى، وله نظام قانوني مستقل . ومن ثم فإنه لا يخضع للتظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطًا لقبول طلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية الخاصة بالموظفين العموميين .



المطلب الثالث

الأحكام المترتبة على التظلم

405- إذا تظلم صاحب الشأن ثم سكتت جهة الإدارة عن إجابته والرد عليه ستين يومًا، ولم تصدر خلالها قرارًا صريحًا، فتعد رافضة التظلم ضمنيًا . وينبغي أن يرفع دعوى الإلغاء خلال الستين يومًا التالية لانقضاء الستين يومًا المقررة للتظلم، فإذا رفعها بعد هذا الميعاد كانت غير مقبولة شكلاً .

406- ولا يفترض وجود قرار إداري ضمني برفض التظلم لمجرد انقضاء مدة الستين يومًا على تقديمه، أو لمجرد سكوت جهة الإدارة عن إجابة التظلم وعدم البت فيه، ما دامت جهة الإدارة لم تبد ما يفيد هذا القرار الضمني، بل ينفيه استجابتها إلى تظلم المدعي، بإعادة الحال إلى ماكانت عليه من قبل ؛ فقد تقتنع جهة الإدارة بوجاهة التظلم وتسعى بجد إلى إجابته . فهذا السعي ينفي قطعًا وجود القرار الضمني بالرفض، وتظل المدة مفتوحة حتى تنتهي جهة الإدارة من مسعاها وتعلن قرارها للمتظلم .

أو إذا كانت الجهة الإدارية بلغت مبلغًا كبيرًا في فحص التظلم،

واستجابت له جزئيًا فخفضت العقوبة التأديبية، ولكن المراسلات امتدت بين جهات الإدارة المختلفة حول إعادة المتظلم إلى عمله ومنحه مرتبه الذي كان يتقاضاه قبل فصله، وانتهت بعدم موافقة إحدى جهات الإدارة على ذلك، وتأشر على التظلم من إدارة أخرى بحفظ الموضوع. فإذا رفع صاحب الشأن دعواه حينما كانت جهة الإدارة تتداول الأمر، وتتشاور بشأنه مع الجهات الأخرى، ولم يستقر الرأي النهائي على التمسك بقرار الفصل إلا بعد رفع دعواه، فلا وجه في هذه الحالة لافتراض الرفض الحكمي لتظلمه، المستفاد من فوات ستين يومًا على التظلم دون إجابة السلطات المختصة عنه، ما دام الثابت أنها كانت جادة فعلاً في بحثه والاستجابة إليه [1].

407- فإذا لم تقم قرينة على الرفض الحكمي المستفاد من فوات الميعاد القانوني، واستبان صاحب الشأن أن الجهة الإدارية المختصة لم تهمل تظلمه ولم ترفضه حكميًا، وإنما اتخذت إجراءات إيجابية في الرد على التظلم، ويرجع انقضاء الستين يومًا دون رد من الإدارة إلى التعقيدات المكتبية، وإلى بطء الإجراءات المعتادة بين الإدارات المختصة، وقد أحاط صاحب الشأن علمًا بهذه الإجراءات، فانتظر حتى أخطرته جهة الإدارة برفض تظلمه بعد انقضاء الميعاد. كما لو كانت المكاتبات ظلت متبادلة بين المتظلم وبين جهة الإدارة المختصة، وكان تبادلها يدل على أن الإدارة لم تكن قد أصدرت قرارها في التظلم، وأنها كانت تنتظر رأي الجهة الإدارية المختصة، ورفعت

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص219، 220.

الدعوى في هذه الحالة بعد مضي الستين يومًا المقررة للبت في التظلم، تكون قد رفعت في الميعاد القانوني . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري أنه : إذا ثبت أن الوزارة كانت تبحث طلب المدعي، وكان باب الأمل لا يزال مفتوحًا، في أنها قد تصحح الوضع الذي يتظلم منه المدعي، بما يجنبها دعوى الإلغاء التي لا يجري ميعاد رفعها في حقه، إلا من الوقت الذي يتبين فيه موقف الإدارة إزاءه إيجابًا أو سلبًا [1] .

408- ويجب أن يحتسب ميعاد رفع الدعوى بعد أن تظهر نية الإدارة نهائيًا، في عدم إجابة تظلمه وتخطره برفضه. فإذا رفعت بعد انقضاء الستين يومًا المقررة للبت في التظلم، تكون مرفوعة في الميعاد القانوني ؛ لأن المشرع قصد من وجوب اتباع طريق التظلم الإداري : حسم المنازعات إداريًا في مراحلها الأولى، وتقليل الالتجاء إلى طريق التقاضي .

ولا يطبق هذا الاستثناء لو كان التظلم لم يزل معروضًا على مفوض الدولة أو من يختص بفحصه، بعد مضي المدة المقررة قانونًا للبت فيه، ولا يطبق كذلك لو كانت المذكرة الخاصة برفض التظلم ممن يختص بفحصه تأخر عرضها على رئيس الجهة الإدارية إلى ما بعد انقضاء الستين يومًا المقررة للبت في التظلم .

409- فانقضاء ستين يومًا على تقديم التظلم دون رد من جهة الإدارة المختصة، يكون بمثابة رفضه إذا سكتت عن فحص التظلم

---

(1) حكمها في القضيتين المرقومتين 205، 500 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 4 من مارس سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، ص594 » .

ولم تستجب لبحثه أو الرد عليه . أما إذا استجابت لبحثه، واتخذت في سبيل ذلك إجراءات إيجابية، فلا يفترض رفضها التظلم ولو طالت مدة فحصه أكثر من ستين يومًا، ويحتسب الميعاد من يوم صدور القرار في التظلم بالإجابة أو بالرفض . فلو رفع صاحب الشأن دعواه بعد انقضاء الستين يومًا التالية لانقضاء مدة التظلم ؛ لأن جهة الإدارة المختصة استجابت إلى التظلم واتخذت في شأنه إجراءات إيجابية، ولكنها لم ترد عليه . فهذا ينفي وجود قرار إداري بالرفض الضمني المستفاد من سكوت جهة الإدارة عن الإجابة على التظلم المقدم إليها، ويجعل ميعاد طلب الإلغاء مفتوحًا، ما دامت تعمل على إجابة التظلم ولم تعلن مقدمه برفضه [1] .

410- من هذا يبين : أن إطالة أمد بحث التظلم من جهة الإدارة مدة تربو على الستين يومًا مع اتجاهها إلى إنصاف المتظلم، يترتب عليه استمرار قطع سريان المدة القانونية لرفع الدعوى، من اليوم التالي لانقضاء الستين يومًا على تقديم التظلم، حتى تبت فيه جهة الإدارة المختصة برفض صريح أو ضمني مستفاد من انصرافها عن الاستمرار في الإجراءات التي بدأتها ؛ لأن استمرارها في بحث التظلم ينفي وجود القرار الضمني برفضه، وهو ما افترضه المشرع حينما تسكت جهة الإدارة المختصة عن الرد على التظلم ستين يومًا من تاريخ تقديمه .

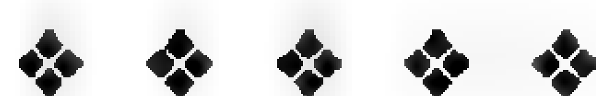
411- ولا يطبق الاستثناء إلا في التظلم الأول، فإذا صدر قرار من جهة الإدارة فتظلم منه صاحب الشأن، فرفضت تظلمه، ثم تقدم

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص220، 221 .

بتظلم آخر فرفضته كذلك، ففي هذه الحالة يسري ميعاد رفع دعوى الإلغاء من يوم رفض التظلم الأول .

فإذا انتظر صاحب الشأن حتى تبت الجهة الإدارية في تظلمه الثاني بعد أن ظهر له أنها ستنصفه، ولم يرفع الدعوى أثناء الستين يومًا التالية لرفض تظلمه الأول، فيكون قد فوت على نفسه موعد الطعن ؛ لأن التظلم الأول وحده هو الذي يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، ولا يؤثر في ذلك جدية جهة الإدارة في بحث التظلم الثاني أو عدم جديتها .



المبحث الثاني
الحكمة من التظلم، وشكله، وشروطه، وآثاره

سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب :

المطلب الأول : الحكمة من التظلم .

المطلب الثاني : شكل التظلم .

المطلب الثالث : شروط التظلم .

المطلب الرابع : آثار التظلم .



المطلب الأول
الحكمة من التظلم

412- يقطع التظلم الاختياري أو الإجباري سريان مدة الطعن بالإلغاء .

ويهدف إلى : تمكين صاحب الشأن من عرض أسباب تظلمه من القرار الإداري، وتعريف جهة الإدارة أو الجهة التي ترأسها بهذه الأسباب : لتقدر جديتها وملاءمتها، فإذا اقتنعت الجهة الإدارية وقبلت التظلم ورجعت عن القرار الخاطئ، تجنب صاحب الشأن طول أمد التقاضي، ومشقة الإجراءات القضائية [1] ؛ إذ قصد المشرع من مشروعية التظلم : أن يقلل حالات اللجوء إلى القضاء الإداري، فيقل عدد القضايا التي

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق، ص179 .

تعرض عليه، وأن يحقق العدل الإداري، للناس بطريق سهل يسير على الناس، بانتهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى، حينما تقبل جهة الإدارة التظلم. قررت محكمة القضاء الإداري أن : علة اشتراط التظلم في القرارات الإدارية وما يتفرع عنه من قطع الميعاد هي : أن تتاح الفرصة للجهة الإدارية لتعدل عن قرارها، فتكفي الطاعن مؤونة التقاضي في شأنه، وهذا النظر لا يتحقق إلا بتقديم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئيسية لها .

على أنه – من وجه آخر – لا يشترط في هذا التقديم سلوك طريق خاص أو اتباع أوضاع معينة، بل حَسْبُ الطاعن أن يكون تظلمه قد أبلغ إلى الجهة صاحبة الشأن في الميعاد [1] .

413- أما إذا رفضت جهة الإدارة التظلم، أو لم ترد على صاحب الشأن بالقبول أو الرفض في غضون المدة المقررة، فله أن يلجأ إلى الطريق القضائي باعتباره الأصل . وبذا يكون صاحب الشأن قد استصدر قرارًا إداريًا، برفض تظلمه، يصلح موضوعًا للطعن فيه أمام القضاء . فالمشرع قد ألزم كل صاحب دعوى في مواجهة الجهات الإدارية بأن يطرق في البداية باب التصالح الودي مع الجهة المطعون في تصرفاتها، بحيث لا تقبل دعواه، ما لم تكن من قبيل الطعن في القرار الصادر برفض هذا التصالح أو بقبوله على صورة لا تحقق للمدعي كل عناصر شكواه [2] .

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 21 من ديسمبر سنة 1950م، «مجموعة محمود عمر، السنة الخامسة القضائية، ص292 » .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – المرجع السابق، ص239 . =

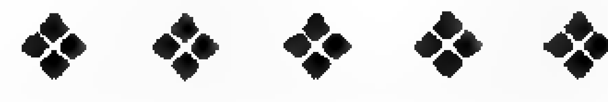
جـاء في حكـم المحكمـة الإداريـة العليـا : (إن الحكمـة مـن الـتظلم الوجوبي السـابق علـى رفـع دعوى الإلغـاء — سـواء أكـان الـتظلم إلى الجهـة الإداريـة الـتي أصـدرت القـرار، إن كانـت هـي الـتي تملـك سـحبه أو الرجـوع فيـه، أم إلى الهيئـات الرئاسـية، إن كـان المرجـع إليهـا في هـذا السـحب — وهـو الـتظلم الـذي جعلـه المشـرع شـرطًا لقبـول طلـب إلغـاء القـرارات الخاصـة بـالموظفين العمـوميين الـتي عينهـا، وقرنـه بوجـوب انتظـار المواعيـد المقـررة للبت في هذا التظلم الوجوبي . إن الحكمة من هذا التظلم هـي : الرغبـة في التقليـل مـن المنازعـات، بإنهائهـا في مراحلـها الأولى بطريـق أيسـر للنـاس، وذلـك بالعـدول عـن القـرار المـتظلم منـه إن رأت الإدارة أن المـتظلم علـى حـق في تظلمـه — ولا شـك أنـه يقـوم مقـام هـذا الـتظلم — بل يغـني عنـه : ذلـك الطلـب الـذي يتقـدم بـه صاحب الشأن إلى لجنة المساعدة القضائية بالمحكمة المختصة، لإعفائـه مـن رسـوم دعـوى قضـائية بإلغـاء قـرارا إداري معـين، لتحقق الغاية التي قصدها المشرع حين نص على لزوم الـتظلم مـن مثل هذا القرار . ذلـك لأن طلب الإعفـاء يعلن إلى الجهـة الإداريـة المختصة ببحثه، وبذلك ينفتح أمامها الباب لسـحب هـذا القـرار، إن رأت الإدارة أن طالـب الإعفـاء علـى حق . وهـي ذات الحكمـة

=- وقد قررت المذكرة الإيضاحية للقانون الرقيم 165 الصادر في سنة 1955م : أن الغرض من تنظيم التظلم الإداري وجعله وجوبيًّا هو : تقليـل الـوارد مـن القضايا بقدر المستطاع، وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر للناس، بإنهاء تلـك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمـه، فإن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر، فله أن يلجـأ إلـى طريـق التقاضي .

التي انبنى عليها استلزام التظلم الوجوبي)[1] .

ويجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء ويرفع دعواه، دون أن يسلك سبيل التظلم الإداري الاختياري أو الجوازي[2].

والتظلم الاختياري يقطع سريان المدة، ولكنه لا يستلزم أن ينتظر المتظلم ستين يوما، حتى ترد الإدارة ردًا صريحًا أو ضمنيًا .



المطلب الثاني
شكل التظلم

414- ليس للتظلم شكل معين، فلم يشترط القانون أن يكون مكتوبًا أو شفهيًا، ولكن يشترط أن يثبت الرئيس الإداري المختص على الأوراق، أن الموظف قد تظلم إليه من قرار معين، في تاريخ معين، حتى يمكن احتساب بدء سريان المواعيد المقررة للطعن من هذا التاريخ .

وليس للتظلم صيغة معينة، ولا يلزم القانون باتباع أساليب معينة، إذا لم يتبعها المتظلم نتج البطلان، ومن ثم فإن التظلم قد يتخذ صورة كتاب إلى الإدارة، أو صورة التماس، أو صورة شكوى، أو صورة طلب، أو يتخذ صورة خطاب بريدي، أو برقية ترسل إلى الإدارة، أو

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 5 من مارس سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشرة عامًا «1965 – 1980م » من حرف د إلى حرف ع، ص1180 » .

(2) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق، ص152 .

يتخذ صورة إنذار قضائي على يد محضر، يبين فيه صاحب الشأن قصده، ويطلب فيه تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي نتج عن القرار الإداري المطعون فيه . وقد يتخذ صورة طلب يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية يعلن فيه تمسكه بحقه، ويطالب بالحصول عليه، ما دام أنه قدم الطلب بعد صدور القرار الذي يتظلم منه . فلا يلزم القانون صاحب الشأن أن يقدم تظلمًا آخر .

415- ولا يشترط أن يبين صاحب الشأن في تظلمه العيوب التي يشتمل عليها القرار الإداري، كما لا يشترط أن يكون النعي على القرار الإداري بأحد الأوجه اللازمة للطعن بالإلغاء – وهي : وجود عيب في الشكل، أو مخالفة التشريعات، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، أو عدم الاختصاص – وإنما يكفي أن يستميل صاحب الشأن الجهة الإدارية حتى ترجع في قرارها الذي يرى أنه مس مركزه القانوني .

وإذا صدر قرار إداري وكان قد سبقته قرارات عديدة، ولم يثبت أن صاحب الشأن سبق أن أخطر بهذه القرارات الإدارية، أو علم بها علمًا يقينيًا بأي طريق، فإن التظلم يشمل كل هذه القرارات .

416- ويجب أن يكون التظلم من قرار إداري معين بذاته، لا يمكن انسحابه، أو انسحاب أثره إلى قرارات أخرى مماثلة، فلا يقع التظلم على قرار غير معلوم . ولكن يكفي أن يشير صاحب الشأن في تظلمه إلى القرار الإداري الذي يتظلم منه إشارة شاملة كاملة تحدد مضمونه، وتدل على أن المتظلم يعلمه علمًا يقينيًا يشمل كل تفصيلاته ومحتوياته، ويدرك تأثيره على مركزه

القانوني، ويستيقن أنه يمس مصلحته، ولا يلزم أن يذكر صاحب الشأن رقم وتاريخ القرار الإداري الذي يتظلم منه .

فإذا كان التظلم من قرار مجهول، أو لا يدل على علم المتظلم بالقرار الإداري المطعون فيه ومضمونه ومحتوياته وتفصيلاته ؛ لأنه لم ينشر، أو يعلن، أو لم يعلم به المتظلم علمًا يقينيًا شاملاً نافيًا للجهالة – فلا ينتج أثره ولا يعتد به .

417- والتظلم الأول هو الذي ينتج أثره ويعتد به . ويجب أن يقدمه المتظلم في المدة القانونية إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار، أو إلى الجهة الإدارية التي ترأسها . فلا يؤثر في قطع مدة الطعن أو مدها تقديم تظلمات كثيرة متتابعة متلاحقة عن القرار الإداري ذاته ؛ لأن المدة لا تنقطع إلا مرة واحدة، ولا يجوز أن يتخذ صاحب الشأن من تكرر التظلمات ذريعة لتطويل مدة رفع الدعوى دون نهاية .

وتنتهي مدة قطع ميعاد الطعن الذي يترتب على تقديم التظلم الأول بمعرفة نتيجته، أو بالرفض الحكمي من الإدارة أو رئاستها . ويبدأ احتساب الستين يومًا التي يجوز الطعن فيها من اليوم التالي لانقضاء ستين يومًا على التظلم الأول .

ولا يمكن أن تبدأ مدة جديدة للطعن بالإلغاء بتقديم تظلم ثان عن ذات القرار الخاطئ، زيادة عن المدة التي فتحت بتقديم التظلم الأول، ولذلك يجب على صاحب الشأن أن يرفع دعوى الإلغاء في غضون الستين يومًا التالية لانقضاء الستين يومًا المقررة للتظلم الأول، أو التالية ليوم البت فيه .

418- ويشترط أن يكون التظلم من قرار إداري نهائي – وهو : الذي تجوز المطالبة بإلغائه – سواء أكان إيجابيًّا أم سلبيًا ؛ إذ يجوز التظلم من القرار الإداري السلبي بامتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان يجب عليها أن تصدره في غضون ستين يومًا من يوم تحقق هذا الامتناع . فالقرار الإداري النهائي هو مناط اختصاص القضاء الإداري، ويستوي في ذلك القرار الصريح والقرار الضمني، فإذا كان القرار غير نهائي فلا يؤثر في قطع مدة الطعن بالإلغاء .

وقد تبين بعض التشريعات أن القرار الإداري الذي يصدر من الجهة الإدارية قطعي لا يقبل المراجعة بأي طريق، فهذا القرار يعد نهائيًّا كذلك، ويجوز أن يطالب صاحب الشأن بإلغائه ؛ لأن هذا يعني أن القرار نهائي في المجال الإداري، ولكن لا يجوز التظلم الإداري منه، ولا يجوز التعقيب عليه من أية جهة إدارية أعلى، بيد أنه يخضع لرقابة القضاء الإداري .

ويقصد بنهائية القرار الإداري : أن يكون متخذا صفة تنفيذية Exécutoire دون حاجة إلى تصديق أو اعتماد من جهة إدارية أعلى، ولو كان يقبل التظلم الإداري . ولا تتعارض نهائية القرار الإداري مع التدرج الرئاسي في النظام المركزي الإداري .

419- فإذا كان القرار الإداري غير نهائي فلا ينتج أثره، ولا يجوز لصاحب الشأن أصلاً أن يطالب بإلغائه، ولا ينفتح ميعاد طلب إلغائه . ومن ثم فلا ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم من هذا القرار، كما لا ينقطع سريانه بفوات ستين يومًا دون أن تجيب جهة الإدارة عليه .

وإذا ناط التشريع بجهة إدارية الفصل في الطلبات التي تقدم طعنًا في كشوف من يجوز ترشيحهم لإحدى الوظائف، وحدد لها مدة للفصل في الطلبات، فإن سكوت هذه الجهة الإدارية عن الفصل في الطلب في خلال المدة التي حددها التشريع، ووقوفها موقفًا سلبيًّا لا يعد بمثابة رفض له ؛ إذ لا توجد قرينة قانونية أو موضوعية على هذا الرفض .

ولا يعني تحديد مدة للبت في الطلبات أمام الجهة الإدارية إلا توجيها من المشرع ؛ ليحث الجهة الإدارية على سرعة البت في الطلبات التي ترفع إليها . أما إذا سكتت الإدارة المختصة عن الرد على الطلب مدة معينة، فلا يعد هذا السكوت بمثابة قرار برفض الطلب، إلا إذا كان التشريع ينص صراحة على ذلك .

420- ويختلف التظلم الإداري عن الطعن القضائي، ولذلك قد يجمع صاحب الشأن بينهما، فلجوءه إلى أحدهما لا يمنعه من اللجوء إلى الثاني . ولكن يجب أن يرفع التظلم الإداري في المدة المحددة لرفع الطعن القضائي، فإذا تقدم بعد الميعاد أغلق عليه طريق الطعن القضائي، ويتمتع القرار الإداري بحصانة نهائية تنجيه من الإلغاء . أما إذا قدم التظلم الإداري في المدة المقررة، فإن هذا يحفظ الطعن القضائي الذي يجب أن يرفع في المدة القانونية .

421- وإذا خلا التظلم من توقيع صاحب الشأن باسمه، فإنه ينتج آثاره القانونية التي تترتب عليه، ولا يؤثر إغفال التوقيع على كيان التظلم، ما دامت القرائن تدل على صدوره من المتظلم، كأن يدل خطه أو عبارات التظلم أو استعراض حالته على أنه صادر من المتظلم [1] .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 21 من ديسمبر سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشرة القضائية، المبدأ رقم 55، ص71 ».

وإذا خلا التظلم من وضع طابع دمغة عليه، فإنه ينتج آثاره القانونية التي تترتب عليه، ما دام أنه قدم في الموعد القانوني ؛ لأن القانون لم يستلزم وضع طابع دمغة على التظلم حتى يعتد به، وإنما يكفي أن يضع صاحب الشأن التظلم بالفعل تحت سمع وبصر جهة الإدارة، ليترتب عليه أثره القانوني، ولو احتاج إلى استيفاء إجراء شكلي مطلوب لهدف معين ؛ لأن المشرع لم يجعل البطلان جزاء عدم استيفاء هذا الإجراء الشكلي، بيد أنه يجوز للجهة الإدارية أن تمتنع عن نظر التظلم وترجئ البت فيه، بسبب عدم أداء رسم الدمغة المستحق عليه، وحينما يؤدي المتظلم الرسم المطلوب يجب عليها أن تبت فيه .

وإذا لم ترد الإدارة أن تطالب المتظلم بأداء هذا الرسم، فلا يمنع هذا الموقف السلبي من ترتيب الآثار القانونية التي رتبها المشرع على تقديم التظلم، فيعتبر هذا التظلم الإداري مقدمًا من صاحب المصلحة قبل رفع دعوى الإلغاء، ويقطع سريان مدة الطعن . فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : لا يترتب على إغفال وضع طابع دمغة على التظلم أن يعتبر التظلم كأن لم يكن، وإن ساغ للجهة الإدارية الامتناع عن النظر في التظلم بسبب عدم أداء رسم الدمغة المستحق عليه . ولا يمنع هذا الموقف السلبي من جانب الإدارة – إن لم تشأ دعوة المتظلم إلى أداء هذا الرسم – من تحقق الأثر القانوني الذي رتبه المشرع على واقعة تقديم التظلم، من حيث شرط التظلم الإداري السابق [1] .



(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 29 من ديسمبر سنة 1962م .

المطلب الثالث

شروط التظلم

422- يشترط في التظلم الذي يقطع مدة الطعن بالإلغاء سبعة شروط :

الشرط الأول : أن يكون حاسمًا في معناه، وقاطعًا في طلب سحب القرار المتظلم منه أو تعديله، مع تبيين العيوب التي تشوب القرار، فإذا اقتصر القرار الإداري على عبارات الشفقة والعطف من جهة الإدارة المختصة من غير تحديد سوى هذا، فإن هذا التظلم لا يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ولا يعتد به .

وكذلك لو كانت الجهة المتظلم إليها قد استنفدت ولايتها بإصدار القرار، أو لا يمكنها أن تعيد النظر فيه، فإن المتظلم في هذه الحالة يكون غير مجدٍ ولا يؤثر في قطع سريان المدة . ولا عبرة بالتظلم ما دام القرار لا يجوز التظلم منه إلى جهة إدارية، ويجب أن يكون القرار الإداري المتظلم منه قابلاً للسحب أو التعديل من جهة الإدارة التي أصدرته، أو من السلطة التي ترأسها [1] .

---

(1) جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : « إن التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى لا يكون إلا حيث يكون القرار قابلاً للسحب . أما إذا امتنع على الجهة الإدارية حق سحب القرار أو تعديله – كما هو الحال في تصديق وزير الداخلية على قرار العمد والمشايخ – فإنه لا يكون هناك جدوى من التظلم من القرار، ويتعين بالتالي رفع الدعوى في ظرف ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة ؛ إذ إن وزير الداخلية متى اعتمد قرار لجنة العمد والمشايخ، فإنه بهذا يستنفد كل سلطته، ويمتنع عليه بعد ذلك إعادة النظر في القرار، لإلغائه أو تعديله أو استئنافه . =

الشرط الثاني : أن يقدم التظلم من صاحب الشأن نفسه الذي تتوافر له مصلحة في إلغاء القرار الإداري، أو من نائبه القانوني إذا كان صاحب الشأن ناقص الأهلية أو عديمها.

الشرط الثالث : أن يقدم التظلم أثناء الميعاد المقرر لرفع الدعوى، وهو ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو علم صاحب الشأن به وبمضمونه وتفصيلاته علمًا يقينيًا كافيًا نافيًا للجهالة، حتى ينتج أثره في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء . فإذا قدم بعد انقضاء الستين يومًا من تاريخ نشر القرار، أو إعلانه، أو العلم اليقيني به، فلا يجدي ولا يؤثر في قطع سريان مدة الطعن [1] .

وتاريخ تقديم التظلم ليس هو تاريخ تحريره أو تاريخ إرساله، وإنما هو تاريخ وصوله إلى جهة الإدارة، فلا يتحمل المتظلم مسئولية التأخير غير العادي من مرفق البريد.

الشرط الرابع : أن يكون التظلم مقدمًا ضد قرار يقبل التظلم، فإذا كان التظلم واردًا على قرار غير محدد في مضمونه ولم يثبت سبق إعلان المتظلم به، أو نشره، أو سبق علمه اليقيني به، فإنه لا يجدي في

=- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 11 من يونيو سنة 1966م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا « 1965 – 1980م »، ج2 « من حرف د إلى حرف ع »، ص1188، 1189 .

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص657 وما بعدها . والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي :القضاء الإداري ومجلس الدولة –الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص397 – 399

قطع ميعاد دعوى الإلغاء، ولا يمكن أن يبدأ الميعاد في هذه الحالة ؛ لأن القرار لم يتم العلم به بإحدى الطرائق التي بينها القانون [1] . حكمت محكمة القضاء الإداري بأن : (التظلم القاطع لسريان الميعاد يجب أن يكون منصبًا على قرار تم نشره أو أعلن لصاحب الشأن، أو علم به علمًا يقينيًا يقوم مقام الإعلان، فإذا لم يكن قد تم النشر أو الإعلان، ولم يثبت أن صاحب الشأن علم بالقرار علمًا شاملاً لكافة محتوياته، فإن الميعاد لا يبدأ في السريان، فإذا قدم تظلما بعبارات عامة لا يطعن فيه على قرار بذاته، ولم يثبت سبق إعلانه به، أو نشره، أو سبق علمه اليقيني به علمًا شاملاً نافيًا للجهالة، فإن مثل هذا التظلم بدوره يكون غير منتج في سريان الميعاد الذي يعتبر فواته بمثابة قرار برفض التظلم، ومن ثم لا يمكن تحديد انقضاء ميعاد الطعن بمرور الستين يومًا التالية) [2] .

وكذلك لو كانت التشريعات تقرر أن قرارات إدارية معينة تكون نهائية أو قطعية، ولا يجوز التظلم منها أمام أية جهة إدارية، ولا تستطيع الإدارة تعديلها أو العدول عنها، فإن التظلم في هذه الحالة يغدو غير مجد وتنتفي حكمته، ولا يؤثر في قطع الميعاد .

الشرط الخامس : أن يكون التظلم مجديًا، وأن تكون الإدارة مستعدة لفحص التظلم والرد عليه، فإذا أعلنت مقدمًا أنها لا تنظر في أي تظلم يقدم إليها، كان التظلم غير مجد، ولا ينتج أثره في قطع

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص75 .

(2) حكمها الصادر في 3 من يونيو سنة 1953م .

الميعاد[1]. جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إن ميعاد الطعن لا يبدأ في السريان إلا من تاريخ إعلان القرار أو نشره، أو قياسًا من تاريخ ثبوت علم صاحب الشأن بمحتويات القرار علمًا يقينيًا يقوم مقام الإعلان . ويترتب على ذلك : أن التظلم القاطع لسريان الميعاد يجب أن يكون منصبًا على قرار تم نشره، أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علمًا يقينيًا شاملا يقوم مقام الإعلان . فإذا لم يكن تم النشر أو الإعلان، أو لم يثبت أن صاحب الشأن علم بالقرار علمًا شاملاً لكافة محتوياته، فإن الميعاد لا يبدأ في السريان، فإذا قدم تظلمًا بعبارات عامة لايطعن فيه على قرار بذاته، ولم يثبت سبق إعلانه به أو نشره، أو سبق علمه اليقيني به علمًا شاملاً نافيًا للجهالة، فإن مثل هذا التظلم يكون بدوره غير منتج في سريان أربعة أشهر التي يعتبر فواتها بمثابة قرار برفض التظلم . ومن ثم لا يمكن تحديه بانقضاء ميعاد الطعن بمرور الستين يومًا التالية)[2] .

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص111، 112. والدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري –ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام » – المرجع السابق، ص278 – 280. والدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق، ص106، 107 . والدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص168 – 170 .

(2) حكمها في القضية الرقيمة 164 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 24 من يونيو سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 842، ص1726 » .

الشرط السادس : أن يقدم التظلم قبل أن تودع عريضة الدعوى سكرتارية المحكمة، حتى ينتج أثره في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء . أما إذا قدم بعد إيداع العريضة سكرتارية المحكمة فلا يؤثر في قطع سريان مدة الطعن ؛ لأنها تكون قد رفعت فعلاً قبل تقديمه . ولا يغني هذا التظلم عن التظلم الوجوبي في الحالات التي يجب فيها تقديمه قبل رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يومًا من تاريخ نشر القرار، أو إعلانه، أو العلم به، وانتظار مواعيد البت فيه [1] .

الشرط السابع : أن يقدم صاحب الشأن نفسه التظلم الإداري بعد صدور القرار الإداري فعلاً ؛ أو أن يقدمه نائبه القانوني أو وكيله لو كان صاحب الشأن الذي مسه القرار عديم الأهلية أو ناقصها، أو كان قد وكل غيره في تقديمه [2]؛ كي تكون معالم هذا القرار واضحة، وأوضاعه محددة . فتتمكن الجهة الإدارية التي أصدرته - أو الجهة التي ترأسها - أن تفحصه، فتسحبه أو تعدله حسب مقتضى الحال . أما إذا كان التظلم من قرار لم يصدر بعد، فلا تستطيع الإدارة أو رئاستها أن ترجع البصر فيه . ومن ثم فإن التظلم الذي يسبق صدور القرار الإداري النهائي لا يعتد به . فإذا طلب الموظف من الجهة الإدارية المختصة ترقيته إلى درجة خالية قبل أن يصدر قرار بترقية موظف آخر عليها، فلا يعتبر هذا الطلب تظلمًا، وإنما يجب أن يتظلم من قرار الترقية بعد أن تصدره

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص156 – 168 .

(2) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص74 وما بعدها .

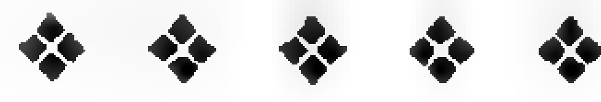
الإدارة، وتنشره، أو تعلنه، أو يعلم به علمًا يقينيًا كافيًا نافيًا للجهالة بمضمونه وتفصيلاته ؛ لأن طلبات الإلغاء لا تقبل في القرارات الإدارية المتعلقة بشئون الموظفين، تعيينًا، وترقية، وفصلاً من الخدمة، وإحالة إلى المعاش أو الاستيداع قبل التظلم منها، وانتظار مدة البت في التظلم . فيجب على صاحب الشأن أن يسلك الطريق السهل الهين، فيتظلم من القرار الإداري قبل أن يدخل مع الإدارة في لدد الخصومة . ويسلك طريق التقاضي أمام القضاء الإداري . فالتظلم هو المرحلة الأولى في افتتاح الخصومة بين الموظف والإدارة التي أصدرت القرار المتظلم منه .

ومن ثم فإن الإجراءات التي يتخذها صاحب الشأن قبل أن يصدر القرار لا يعد تظلمًا ولا يصلح لافتتاح الخصومة ؛ لأن التظلم يجب أن يشتمل على بيانات أساسية ؛ كاسم المتظلم، وتاريخ صدور القرار الذي يتظلم منه، وسببه، وموضوعه، وتاريخ نشره، أو إعلانه، أو علمه به علمًا يقينيًا .

فلا يعتد بالطلب السابق على صدور القرار الإداري، وإنما يعتد بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن بعد صدور القرار الذي يتظلم منه . ولا يقدح في هذا : القول بأن الجهة الإدارية حينما أصدرت القرار الإداري كان تحت بصرها طلب صاحب الشأن قبل إصداره، فلا حاجة به إلى أن يقدم تظلمًا بعد إصدار القرار ؛ إذ قد توجد عند الإدارة أسباب ينبني عليها القرار ليست عند صاحب الشأن [1] . جاء في حكم المحكمة

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1006 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 25 من مارس سنة 1962م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص495 » .

الإدارية العليا : (إن التظلم الوجوبي إجراء ليس مقصودًا لذاته، بحيث يتم ويتحقق أثره بمجرد تقديمه، أيا كان وجه الخطأ أو النقص الذي يشوب بياناته، وإنما هو افتتاح للمنازعة في مرحلتها الأولى، فينبغي للاعتداد به – كإجراء يترتب عليه قبول الدعوى – أن يكون من شأنه تحقيق الغرض منه، بحيث يتسنى للإدارة أن تستقي منه عناصر المنازعة في هذه المرحلة، على وجه يمكنها من فحصه والبت فيه، وهو ما لا يتأتي إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كليًا، أو تجهيلاً يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار، وغني عن البيان أن مدى هذا التجهيل وأثره، إنما هو مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة في كل حالة بخصوصها)[1] .



المطلب الرابع
آثار التظلم

423- إذا قدم صاحب الشأن التظلم الإداري لجهة الإدارة التي أصدرت القرار أو رئاستها في الموعد القانوني ترتبت ثلاثة آثار :

الأثر الأول : ينقطع سريان مدة الطعن بالإلغاء وهي الستون يومًا .

وينتج التظلم المقدم إلى جهة غير مختصة أثره في قطع الميعاد إذا أحالته هذه الجهة إلى الجهة المختصة، فعلمت به في الميعاد القانوني . جاء في

(1) حكمها الصادر بجلسة 3 من مارس سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاما «من 1965 – 1980م»، ج2 « من حرف د إلى حرف ع »، ص1188 » .

حكم محكمة القضاء الإداري : (إن ميعاد رفع الدعوى يبدأ في السريان من تاريخ إعلان القرار المطعون فيه، أو نشره، أو من تاريخ ثبوت العلم اليقيني بمضمون القرار علمًا يقينيًا نافيًا للجهالة شاملاً لمحتوياته، بحيث يجعل صاحب الشأن ملمًا بحقيقة الحال، حتى يقوم هذا العلم اليقيني مقام الإعلان أو النشر . وينقطع سريان هذا الميعاد في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار . والثابت أن القرار المطعون فيه لم يعلن إلى المدعي حتى تاريخ رفع الدعوى، وأن تظلمه من أن همسًا يدور عن جزاء وقع عليه، لا ينهض دليلاً على العلم اليقيني بمضمون القرار . أما التنفيذ المادي للقرار بخصم خمسة عشر يومًا من راتب المدعي فدليل العلم اليقيني بالقرار)[1] .

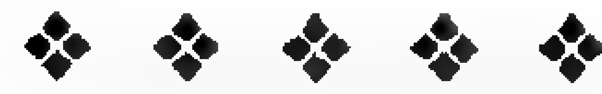
الأثر الثاني : يسمح للجهة الإدارية أو الجهة التي ترأسها أن تفحص التظلم وتدرس القرار الإداري محل التظلم، وتنظر في الموضوع كله، فإما أن تقبله ثم تقرر سحب القرار أو تعديله أو إلغاءه حسب مقتضيات الأحوال، وإما أن ترفضه . وقرار الرفض الذي ينتهي إليه التظلم يخول لصاحب الشأن أن يسلك الطريق القضائي، فيرفع دعوى الإلغاء إن كان لذلك وجه .

ويجوز أن تسحب الإدارة القرار الإداري الذي أصدرته دون أن يقدم صاحب الشأن تظلمًا .

---

(1) حكمها في القضية رقم 465 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 10 من مايو سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 615، ص126 .

الأثر الثالث : يحفظ التظلم الإداري الذي يقدمه صاحب الشأن في المدة القانونية الطعن بطريق القضاء الإداري . وإذا قدم التظلم بعد انقضاء المدة القانونية، فلا ينتج أثره في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، وفتح مدة جديدة للطعن من تاريخ رفض التظلم، سواء أكان التظلم وجوبيًا أم كان اختياريًا . ولذا لا يجوز رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، فإذا رفعها صاحب الشأن تكون الدعوى بالنسبة للقرار المتظلم منه غير مقبولة شكلاً [1] .



---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص168، 169 .

المبحث الثالث
تقديم التظلم

سنقيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب :

المطلب الأول : مقدم التظلم، ومن يقدم إليه التظلم .

المطلب الثاني : ميعاد تقديم التظلم، وإثبات تقديمه .

المطلب الثالث : حالات خاصة لاحتساب تاريخ التظلم .

المطلب الرابع : الحالات التي لا يجدي فيها التظلم .



المطلب الأول
مقدم التظلم، ومن يقدم إليه التظلم

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : مقدم التظلم .

الفرع الثاني : من يقدم إليه التظلم .



الفرع الأول
مقدم التظلم

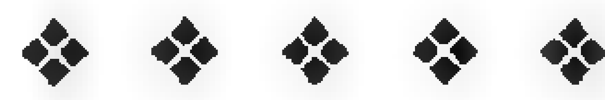
424- صاحب الحق في تقديم التظلم هو الذي يفيد منه، وهو الذي يمس القرار الإداري مركزه القانوني، ويؤثر تأثيرًا مباشرًا على مصلحته الخاصة، أو مصلحة ممثله القانوني . ولذا يجب أن

يقدم التظلم الإداري من صاحب الشأن نفسه أو وكيله .

ويقبل التظلم من متظلم واحد أو أكثر إذا تشابهت ظروفهم وأحوالهم . ويرتب التظلم الجماعي ذات الأثر الذي يرتبه التظلم الفردي وهو : قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء لكل من وقع عليه .

فإذا قدمت جماعة من الموظفين تظلمًا وقعوا جميعًا عليه، ثم تبعهم موظف آخر صاحب مصلحة مثلهم في الطعن على ذات المتظلم منه ولكنه لم يوقع على التظلم، فإن مدة الطعن تنقطع لهم ؛ لأن تظلمهم استوفى شروطه . ولكنها تسري له ؛ لأنه علم بالقرار علمًا يقينيًّا قطعيًّا ولم يستوف تظلمه شروطه .

والتظلم الذي تقدمه نقابة أو جمعية أو رابطة أو هيئة أو مثلها مدافعة به عن مصالح أعضائها في أمر يخصهم، يرتب أثره في قطع مدة الطعن بالإلغاء، لجميع الأعضاء المشتركين في هذه المنظمة وقت تقديم التظلم، ويكون القرار الإداري المتظلم منه قد مس مصالحهم وأصاب مراكزهم القانونية [1].



الفرع الثاني
من يقدم إليه التظلم

425- **يشترط لقبول دعوى الإلغاء** : أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري، أو إلى الجهات الإدارية التي ترأسها، فإذا كان الوزير هو الذي أصدر القرار، أو كان له سلطة التعقيب عليه باعتباره الجهة الرئاسية، وجب أن يقدم

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص169، 170 .

التظلم إليه، حتى ينتج أثره القانوني في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء .

وإذا أصدر وزير الداخلية قرارًا إداريًا فإن التظلم من هذا القرار يقدم إليه، أو إلى رئاسة الجمهورية باعتبارها جهة رئاسية لوزارة الداخلية التي أصدرت القرار، وبذلك سيحول التظلم – تبعًا للتنظيم الإداري الداخلي – إلى الجهة الإدارية المختصة . ومن ثم فإن التظلم ينتج أثره في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء .

وإذا أصدر مدير هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية قرارًا إداريًا بمجازاة أحد مرءوسيه، فإن التظلم يكون صحيحًا ومنتجًا أثره في قطع مدة الطعن بالإلغاء إذا قدم إلى مصدر القرار نفسه، أو إلى رئيسه مدير عام هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية، ولا يشترط المشرع تقديم التظلم إلى وزير المواصلات السلكية واللاسلكية .

وإذا أصدر الوزير المختص قرارًا وقدم المتظلم تظلمه إلى رئيسه المباشر، فإنه يكون صحيحًا ومنتجًا أثره في قطع مدة الطعن بالإلغاء، ولا يشترط تقديمه إلى الوزير مصدر القرار .

وإذا قدم المتظلم تظلّمه إلى جهة إدارية ليست مختصة، فإنه ينتج أثره لو كان لهذه الجهة اتصال بموضوع التظلم، أو لو أحالته هذه الجهة إلى الجهة التي أصدرته، أو علمت به الجهة التي أصدرته أو الجهة التي ترأسها، وتمكنت من فحصه ودراسته واتخاذ قرار فيه . ولكن ينتج أثره من يوم وصوله، وليس من يوم تقديمه إلى الجهة غير المختصة ؛ فإذا صدر قرار بإحالة موظف في الشرطة بوزارة الداخلية إلى المعاش، ثم قدم تظلمه إلى الوزارة باعتبارها الجهة الرئاسية التي كان يتبعها، فيجب على وزارة الداخلية أن تحيل التظلم إلى وزارة الخزانة ؛ لأنها هي الجهة

الإدارية المختصة بنظر الرواتب التقاعدية موضوع التظلم، فإذا أحالته إليها، أو لم تحله إليها وقررت حفظه لعدم اختصاصها بنظره ولم ترد على المتظلم، فإن التظلم ينتج أثره القانوني في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء.

426- ويجوز لصاحب الشأن أن يقدم التظلم إلى جهة أدنى من الجهة التي أصدرت القرار الإداري، كما لو صدر قرار من رئيس الجمهورية بتعيين أو ترقية موظف من ذوي المستوى الأعلى، فإن التظلم ينبغي أن يقدم إلى الوزير المختص؛ لأن العمل منسوب إلى الوزير، وهو الرئيس المسئول أساسًا عن جميع أعمال وزارته، والمسئول في الوزارة التي ينتسب إليها الموظف، وهو صاحب الصفة في التظلم، ونظر التظلمات من جميع القرارات الجمهورية يعد عملاً تنفيذيًا، ولذا يختص الوزير بنظرها، ويتولى فحصها بصفته الرئيس المسئول عن ممارسة الاختصاص التنفيذي في هذا الشأن. أما صدور القرارات الجمهورية فهو تتويج للأعمال التي يختص بها الوزراء [1].

(1) جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 25 من أبريل سنة 1959م، « مجموعة السنة الرابعة القضائية، ص1175 » : (إن اشتراط صدور قرار التعيين في صورة قرار جمهوري لا يعني أن العمل أصبح غير منسوب إلى الوزير، وأنه أصبح منقطع الصلة بالتظلم في القرار، بل يظل الوزير بحكم وظيفته، وباعتباره الرئيس المسئول في الوزارة التي ينسب إليها الموظف صاحب الصفة في نظر هذا التظلم، وهذا ما يتفق مع مسئولية كل وزير عن أعمال وزارته . أما صدور القرار من رئيس الجمهورية فلا يعدو أن يكون تتويجًا للعمل المسئول عنه الوزير أساسًا، في شكل قرار يصدر من رئيس الجمهورية . ولا يعني هذا : أن يكون الرئيس قد أصبح هو المختص والمسئول بمباشرة=

ومن ثم فإن صاحب الشأن لو قدم تظلمه إلى رئاسة الجمهورية أو إلى الوزير المختص، فإنه ينتج أثره في قطع مدة الطعن بالإلغاء [1] .

427- وتقديم التظلم إلى جهة ليست مختصة يحفظ الميعاد ؛ لأن الواجب على الجهة التي قدم إليها التظلم - وهي غير مختصة - أن تحيل التظلم إلى الجهة التي تختص بنظره [2].

ويرى « الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي » أن هذا الاتجاه يتقبله القانون الإداري بسهولة ؛ لأنه قانون تنظيمي، والأوضاع التنظيمية تقوم على التكليف والمسئولية بطبيعتها، الأمر الذي لا تحتمله الأوضاع المدنية السائدة في مصر ؛ لأن القانون المدني مبني على فكرة فردية خالصة، وتتقرر المسئولية في هذا النوع من التفكير على أساس سلبي هو : « عدم الإضرار »، وليس على أساس إيجابي إلا بنص صريح [3] .

428- وإذا أخطأ المتظلم، وأرسل تظلمه إلى موظف مختص، ولكنه أدنى من مصدر القرار، فإن هذا لا يؤثر في الإجراء، ويكون

=الاختصاص التنفيذي في هذا الشأن، ولا يعدو أن يكون نظر التظلم من أي قرار عملاً تنفيذيًا، هو من اختصاص الوزير يتولاه بهذه الصفة) .

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص170 – 177 .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر من دائرة دمشق، بجلسة 15 من سبتمبر سنة 1960م، « مجموعة السنة الخامسة القضائية، المبدأ رقم 129، ص1233 » .

(3) انظر : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق، ص179، 180 .

هذا التظلم صحيحًا، منتجًا لأثره في انقطاع الميعاد وحفظه [1] .

وكذلك لو أرسل المتظلم تظلمه إلى مدير شئون العاملين بدلاً من مصدر القرار ؛ لأنه يعلم حالة المتظلم ويختص بشئون العاملين .

وإذا قدم المتظلم تظلمه إلى وكيل النيابة الإدارية فلا يعتبر تظلمًا من القرار الإداري المطعون فيه، ما دام لم يصل إلى علم الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، أما إذا وصل إلى علمها فإنه ينتج أثره، كتظلم قبل رفع الدعوى [2] . قررت محكمة القضاء الإداري أن : مفوض الدولة الملحق بإدارة الفتوى المختصة بشئون الوزارة أو المصلحة، لا يعد من قبيل الهيئات الإدارية أو الرئاسية التي يقدم لها التظلم الوجوبي طبقًا للقانون، على سند من اعتبار المفوض في هذا الموقع من الأجهزة الاستشارية للوزارة [3] .

ويرى بعض الباحثين : أن هذا القضاء شديد التضييق ؛ لأن عمل النيابة الإدارية أو مفوض الدولة الملحق بالوزارة، يجعلهما مختصين بالشكاوى والتظلمات، ولذا قد يلتبس الأمر على الشخص العادي، فيعتقد أن هاتين الجهتين مختصتان بتلقي الشكاوى والتظلمات، وأن لهما اختصاصًا قانونيًّا، وأنهما من أجهزة المشورة التي تبدي الرأي

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 15 من أبريل سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في العشر سنوات من 1955 – 1965م، المبدأ رقم 168، مادة : دعوى » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 16 من نو فمبر سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 28، ص195 » .

(3) حكمها الصادر بجلسة 11 من نو فمبر سنة 1971م .

للأجهزة الرئيسية الملحقة بها . ومن ثم فإن العوامل الإنسانية تقتضي أن تلتمس له الأعذار في ذلك [1] . قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : إذا ثبت أن الطاعن تظلم إلى السيد مفوض الدولة للوزارة، فأحال السيد المفوض التظلم إلى السيد مدير عام هيئة المواصلات السلكية واللاسلكية ؛ لإبداء الرأي فيه وإعادته مشفوعًا بجميع الأوراق والمستندات المتعلقة به، فإن التظلم يعتبر منتجًا ، ومن ثم يكون هذا التظلم قد قدم في الميعاد القانوني له، وتوافرت له جميع مقومات التظلم الوجوبي الذي جعله المشرع شرطًا لقبول دعوى الإلغاء، ولا يغير من طبيعة هذا التظلم، أو من إنتاجه لأثره القانوني كونه لم يقدم مباشرة إلى السيد مدير عام الهيئة [2] .



المطلب الثاني

ميعاد تقديم التظلم، وإثبات تقديمه

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : ميعاد تقديم التظلم .

الفرع الثاني : إثبات تقديم التظلم .



---

(1) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق، ص180، 181 . والدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق، ص155 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 29 من يونيو سنة 1963م .

الفرع الأول

ميعاد تقديم التظلم

429- يجب أن يقدم التظلم في غضون الستين يومًا التي تلي نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية، أو في النشرة المصلحية، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو العلم به علمًا يقينيًا .

ولذا يجب تحديد ميعاد الطعن من يوم نشر القرار أو إعلانه، أو العلم به علمًا يقينيًا قطعيًا يشتمل على مضمونه وتفصيلاته وجزئياته . وإذا قدم التظلم في المدة القانونية انقطعت المدة، ويحتسب ميعاد الطعن من يوم تقديم التظلم وقيده برقم متتابع في سجل التظلمات، وليس من يوم تحريره أو من وقت آخر .

وإذا تظلم صاحب الشأن وأرسل تظلمه بالبريد، فيحدد موعد تقديم التظلم وبدء سريان الموعد القانوني، من تاريخ وصوله الحقيقي إلى الجهة المختصة المرسل إليها، وليس من يوم إيداع التظلم في هيئة البريد . وللمحاكم أن تقدر التأخير الشديد في وصول التظلم إلى الجهة المختصة .

وعندما يقدم التظلم إلى جهة ليست مختصة، يحسب تاريخ تقديمه من وقت إبلاغ الجهة الإدارية المختصة به، أو من وقت علمه به .

ويخصص في كل وزارة أو إدارة موظف عام أو أكثر لتلقي التظلمات، وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص، يبين فيه تاريخ تقديمها، ويسلم المتظلم إيصالاً مبينًا به رقم التظلم، وتاريخ تقديمه، أو

يرسل الإيصال إليه بطريق البريد الموصى عليه [1] .

الفرع الثاني

إثبات تقديم التظلم

430- يلتزم صاحب الشأن بإثبات تقديمه التظلم، وتتحقق لهذا فائدتان :

الفائدة الأولى : أنه صاحب المصلحة في إثبات تقديمه التظلم، ولا سيما في حالات التظلم الوجوبي .

الفائدة الثانية : أنه صاحب المصلحة في إثبات أنه رفع دعوى الإلغاء في المدة القانونية بعد التظلم، سواء أكان التظلم وجوبيًا أم كان اختياريًا . ومن ثم فإن صاحب الشأن إذا كان يجهل تاريخ التظلم، ولم يمكنه أن يثبت تقديمه التظلم، ولا يوجد في الأوراق ما يدل على تقديمه أي تظلم، ولكنه ادعى أنه تظلم في المدة القانونية، وأنكرت عليه جهة الإدارة هذا فلا يعتد بادعائه . وما دام لم يثبت وجود تظلم يقطع سريان ميعاد الطعن، فيسري ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة من اليوم الذي يثبت فيه نشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو علم صاحب الشأن به علمًا يقينيًا . ويكتسب القرار الإداري حصانة من الإلغاء بعد انقضاء ستين يومًا على نشره، أو إعلانه، أو العلم به دون أن يتظلم منه صاحب الشأن، فإذا رفعها بعد ذلك، فإنه يكون قد رفعها بعد الميعاد .

وإذا كان التظلم من القرار الإداري وجوبيًا وثبت أن صاحب الشأن لم يتظلم منه، فإن الدعوى تكون غير مقبولة من الناحية الشكلية . .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص191 – 193 .

431- ويحق لصاحب الشأن أن يثبت أنه قدم تظلمًا في المدة القانونية بجميع طرق الإثبات، وللمحكمة أن تقدر قيمة الإثبات ؛ فلو قدم إيصالات خاصة بخطابات بريدية مسجلة تثبت أنه قدم تظلمًا ولم تنكرها جهة الإدارة، أو لم تقدم دليلاً يثبت أن الخطابات ليست متعلقة بتظلمه، فيجوز للمحكمة في هذه الحالة أن تستدل بهذه الإيصالات على أن صاحب الشأن تظلم في المدة القانونية . ومن ثم فإن ميعاد رفع الدعوى يبدأ بعد انقضاء الستين يومًا المقررة للتظلم لو سكتت جهة الإدارة ورفضت التظلم حكميًا، أما لو رفضته صراحة فتبدأ من يوم الرفض . ويستمر ميعاد رفع الدعوى مفتوحًا ستين يومًا كاملة .

وقد تأخذ المحكمة بشهادة الشهود إذا اطمأنت إليهم، واستيقنت صدق شهادتهم، ولم يتطرق إليها شك في صحة كلامهم .

432- وإذا اعترف صاحب الشأن بأنه علم بصدور القرار الإداري في يوم معين، ولكنه قرر أنه تظلم منه، فينبغي في هذه الحالة أن يؤخذ اعترافه أو ينبذ كله دون تجزئة، ولذلك يجب على جهة الإدارة أن تثبت علم صاحب الشأن، بأحد السبل التي نصت عليها التشريعات . فإذا لم تثبت علمه بالقرار علمًا يقينيًا تفصيليًا نافيًا للجهالة في يوم معين يمكن احتساب بدء ميعاد الطعن منه، كان قبول الدعوى من الناحية الشكلية محل نظر، حسب ما يقرره صاحب الشأن من يوم علمه بالقرار الإداري، ويوم تظلمه، ووقت إيداعه عريضة الدعوى [1] .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص199 – 202 .

المطلب الثالث

حالات خاصة لاحتساب تاريخ التظلم

433- توجد حالات خاصة يحتسب فيها تاريخ التظلم على وجه معين، منها :

الحالة الأولى : قد يثور نزاع بين الموظف وبين جهة الإدارة بسبب طلبه ضم مدة خدمة سابقة، وحينما يصدر القضاء الإداري حكمه يستقر الوضع القانوني للموظف . وقد تصدر جهة الإدارة قرارًا بالترقية وتتخطى فيه الموظف أثناء نظر الدعوى الخاصة بضم مدة خدمته السابقة أو قبل هذا . وقد لا يعلم الموظف بالقرار علمًا يقينيًا تفصيليًا، ولا يمكنه تحديد مركزه القانوني تجاهِ القرار إلا بعد أن يصدر القضاء الإداري حكمًا يحدد أقدميته في درجة التعيين على وضع محدد . فإذا صدر الحكم بضم مدة خدمة الموظف السابقة، ورجوع أقدميته في درجة التعيين إلى تاريخ معين وتحديد مركزه القانوني، بدأت له مدة الطعن من يوم صدور الحكم النهائي . وهو يوم علمه علمًا يقينيًا تفصيليًا بالقرار . ويبدأ احتساب ميعاد التظلم الوجوبي منه من هذا اليوم . وينبغي أن يرفع دعواه في غضون الستين يومًا التي تتلو يوم الرفض الصريح، إذا أعلن به صاحب الشأن، أو يوم الرفض الحكمي.

ويعد التظلم غير مجد إذا قدمه المحكوم لصالحه بأحقيته في الدرجة الخامسة، متظلمًا من القرار الصادر بترقيته إلى الدرجة الرابعة، بعد انقضاء أكثر من ستين يومًا، من وقت أن يصير الحكم نهائيًا، ويستقر المركز القانوني لصاحب الشأن، فإن التظلم لا يفيد ولا يجدي في قطع سريان ميعاد الطعن ؛ لأنه يكون قد فوت على نفسه ميعاد الطعن ؛ إذ يجب أن يقدم تظلمه من القرار الذي يكون قد تخطِّيَ فيه،

بناء على الحكم الذي يصدر لصالحه في غضون الستين يومًا التي تعقب صدور الحكم النهائي، أو صيرورته نهائيًا في دعوى ضم مدة خدمته السابقة، وتحديد أقدميته في درجة التعيين بناء عليها. فإذا فوت على نفسه هذا الميعاد، كانت دعواه غير مقبولة من الناحية الشكلية [1].

الحالة الثانية : إذا كانت التشريعات بينت طريق التظلم من القرار الذي تصدره جهة الإدارة، كما لو نصت التشريعات على : أن من يقدم عنه تقرير بدرجة « ضعيف » أو «مرضي » يعلن بصورة التقرير في غضون مدة معينة، تبدأ من يوم اعتماد التقرير من لجنة شئون العاملين، وتسلم صورة من التقرير للموظف، وللموظف أن يتظلم من التقرير لرئيس لجنة شئون العاملين المختصة، في خلال مدة معينة تبدأ من يوم تسلمه صورته . وتعرض التظلمات على اللجنة في خلال مدة محددة من يوم تقديمها، وتتولى اللجنة فحص التظلم والتحقق مما تريد التحقق منه، ويجوز لها أن تطلع على الأوراق والسجلات وتسمع الأقوال في محضر، ثم تصدر هذه اللجنة قرارًا يكون نهائيًا، ويعلن به الموظف أثناء مدة محددة تبدأ من يوم صدوره .

فإذا لم يتبع الموظف هذه الطريقة في تظلمه أصبح القرار نهائيًا، ويجوز لصاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء الإداري . ويجب عليه أن يقدم تظلمه « الوجوبي » في المدة القانونية إلى الجهة الرئاسية، ويحتسب تاريخ التظلم من يوم إعلانه بصورة من التقرير، وعليه أن يرفع دعواه في المدة القانونية بعد أن ينتظر مدة البت في التظلم، ويصدر قرار بالرفض الصريح أو الحكمي .

وإذا كان ميعاد التظلم الوجوبي لم يزل مفتوحًا أمام صاحب

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص193، 194 .

الشأن، جاز له أن يقدم تظلمه لرئيس اللجنة ؛ لأن التظلم إلى رئيس اللجنة يعد تظلمًا إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار .

والتظلم إلى رئيس اللجنة يجبّ التظلم الوجوبي ؛ لأنه هو الذي ينتج أثره في قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء . فلذا يجب على صاحب الشأن أن يلجأ إلى القضاء الإداري حينما ترفض اللجنة تظلمه صراحة أو حكمًا ويعلم بذلك علمًا يقينيًا .

وإذا لم يلجأ الموظف إلى طريق التظلم الإداري الذي حدده القانون فلا يؤثر هذا على نهائية القرار الإداري . وإذا لم يتظلم إلى جهة الإدارة في المدة المقررة قانونًا، جاز أن يلجأ مباشرة إلى القضاء الإداري في المدة القانونية، وتقديم التظلم إلى جهة الإدارة لا يمنعه من رفع دعوى الإلغاء قبل أن تفصل جهة الإدارة فيه ؛ إذ لا يلزم اللجوء إلى التظلم الإداري قبل تقديم الطعن أمام القضاء الإداري، ولا يوجد مانع من الجمع بين التظلم الإداري والطعن القضائي (1) .

الحالة الثالثة : إذا صدر حكم لصالح إنسان يحدد مركزه القانوني بوضع معين، فيبدأ احتساب مدة التظلم الوجوبي، أو مدة الطعن – لمن لم يكونوا طرفًا في الدعوى التي صدر فيها الحكم – من يوم صدور القرار التنفيذي للحكم؛ فلو صدر حكم من القضاء الإداري يقضي بترقية موظف، ويحدد أقدميته بوضع معين، ثم صدر قرار إداري تنفيذي لهذا الحكم، فإن هذا القرار لا يكون عملاً تنفيذيًا، وإنما يكون منشئًا لمركز قانوني حسب حكم القضاء ؛ لأن حكم الإلغاء

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1248 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 15 من ديسمبر سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص248 » .

يعدم القرار الملغى فيما حدده الحكم تبعًا لما إذا كان الإلغاء شاملاً أو جزئيًا ، ولا يعد الموظف الذي صدر الحكم لصالحه مرقى بالحكم ذاته ؛ لكيلا تعتبر المحكمة قد حلت محل جهة الإدارة في ممارسة اختصاصاتها . وإنما يجب أن يصدر قرار إداري جديد بإنشاء المركز القانوني للموظف المحكوم لصالحه .

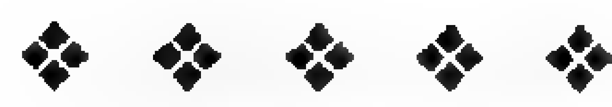
ومن ثم فإن صدور حكم بالإلغاء من القضاء الإداري لاينشئ مركزًا قانونيًا لصاحب الشأن، الذي لم يكن طرفًا في الدعوى، وأثر الحكم بطريق غير مباشر على مصلحته . ولكن القرار الإداري الذي يصدر تنفيذًا لهذا الحكم هو الذي يحدد المركز القانوني لصاحب الشأن، ويحدد أقدمية المحكوم لصالحه بوضع معين، ويبدأ احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من تاريخ صدور هذا القرار الإداري التنفيذي .

وإذا كان المشرع يستلزم التظلم من القرار الإداري قبل رفع الدعوى، وجب التظلم منه في المدة القانونية من يوم نشره أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا ، وليس من يوم صدور الحكم بالإلغاء .

الحالة الرابعة : إذا قدم صاحب الشأن تظلمًا من قرار إداري في المدة القانونية، فإن التظلم ينتج أثره في القرارات التي تتلو القرار الأول وترتبط به ارتباط النتيجة بالسبب . فالدعوى التي ترفع في أثناء المدة القانونية محسوبة من يوم التظلم الأول، تكون مقبولة بالنسبة لجميع القرارات .

الحالة الخامسة : إذا صدر حكم نهائي لصالح إنسان، فيبدأ ميعاد التظلم من القرارات التي تتلو القرار الملغى من يوم صدور الحكم النهائي . فلو صدر حكم بأحقية موظف في الترقية إلى الدرجة الرابعة في

تاريخ سابق على تاريخ ترقيته الفعلية، وجب عليه أن يتظلم من القرار الصادر بترقيته إلى الدرجة الثالثة، الذي صدر أثناء نظر الدعوى، أو قبل نظرها، وذلك في غضون الستين يومًا التي تعقب صيرورة الحكم نهائيًا، أو تعقب صدور الحكم النهائي واستقرار مركزه القانوني به، فإذا قدم تظلمه بعد مضي أكثر من ستين يومًا من هذا التاريخ، فإنه يكون قد قدمه بعد الميعاد، ولذا لا يرتب أثره القانوني في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء (1).



المطلب الرابع
الحالات التي لا يجدي فيها التظلم

434- حينما يقدم صاحب الشأن تظلمه إلى جهة الإدارة، أو إلى الجهة التي ترأسها، في المدة القانونية، ينبغي أن ترجع الجهة المختصة البصر في القرار المتظلم منه؛ فإذا وجدته محقًا في تظلمه، واستيقنت أن القرار مخالف للقانون وجب أن تسحبه، فالسحب – إذا قدم في ميعاده – يقوم مقام الإلغاء في إزالة آثار القرار الإداري في الماضي والمستقبل. وتتمتع الجهة الإدارية بسلطة تقديرية عندما تفحص القرار الإداري؛ فقد ترى أنه لا محل للإبقاء على قرار ليس ملائمًا، فتعدم آثاره منذ صدوره.

وقد يتعذر ذلك على جهة الإدارة في حالتين :

الحالة الأولى : إذا قدم صاحب الشأن تظلمه بعد انقضاء المدة

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 73 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 27 من نو فمبر سنة 1966م . والمستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص193 – 199 .

المقررة قانونًا، فيحظر على الإدارة أن تسحب القرار الإداري الفردي .

الحالة الثانية : إذا كان المشرع – بصفة استثنائية – قد نظم على وجه خاص طرق التظلم من القرار الإداري تنظيمًا يدل على أن مصدر القرار يستنفد سلطته وولايته بإصداره، فيحظر بذلك التظلم إليه ؛ لأنه لا يجدي ولا يفيد في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، ولذلك يجب على صاحب الشأن أن يسلك سبيل الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

435- وقد استهدف المشرع من قطع سريان مدة رفع دعوى الإلغاء بالتظلم الإداري، الذي يقدم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، و إلى الجهة التي ترأسها : أن يمنح الجهة الإدارية فرصة لمراجعة نفسها، وإعادة النظر في قرارها، قبل أن يلجأ صاحب الشأن إلى القضاء الإداري مباشرة ؛ فقد يبين لها أن المتظلم محق فتنصفه وترفع الظلم عنه، من غير حاجة إلى رفع دعوى أمام القضاء الإداري . أما إذا رفضت التظلم صراحة، أو سكتت عن الرد المدة القانونية، واعتبر سكوتها رفضًا حكميًّا فينبغي أن يلجأ صاحب الشأن إلى القضاء الإداري فيرفع دعوى إلغاء في غضون الستين يومًا التالية ليوم الرفض .

فيشترط في التظلم الإداري الذي يرتب أثره في قطع سريان مدة الطعن في القرار الإداري : أن يكون من قرار يمكن أن تعدله جهة الإدارة أو تعدل عنه بالسحب أو الإلغاء، إما باختيارها، أو بناء على التظلم المقدم لها أو لرئاستها .

فإذا كان التظلم من القرار الإداري لا يفيد ولا يمكن تعديله أو العدول عنه، لأن طبيعة القرار تتنافى مع السحب أو التعديل، أو لأن الجهة الإدارية تستنفد ولايتها بإصداره، أو كان القرار قطعيًّا، لا

تستطيع أية جهة إدارية أعلى أن تعقب عليه، أو كانت الجهة الإدارية قد أعلنت بشأن قرار معين :أنها لن تنظر في التظلمات التي يقدمها أصحاب الشأن، أو كان القرار مترتبًا على قرار سبق التظلم منه، أو مرتبطًا به، أو متفرعًا عنه، وقد رفض التظلم، فالتظلم في كل هذه الحالات لا ينتج اثره، ولا يترتب عليه قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء .

436- فالقرارات التي لا يجدي التظلم الإداري منها، ولا ينتج أثره القانوني - وهو قطع سريان المدة القانونية للطعن بالإلغاء - إما أن تكون طبيعتها كذلك، أو يكون المشرع قد نص على قرارات معينة لا يجدي التظلم منها، وهي أنواع كثيرة .

النوع الأول : التظلم من قرارات إدارية يحظر على الجهة الإدارية إعادة النظر فيها أو سحبها، سواء أكانت الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أم كانت الجهة التي ترأسها .

فهذا لا يعده المشرع تظلمًا، فلا يؤثر في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء . فلو كان التظلم الذي قدمه صاحب الشأن يتضمن التماسًا بإعادة النظر في تقدير الدرجات التي حصل عليها في الامتحان . فهذا يعني طعنًا في تقدير المصححين للدرجات التي يستحقها الذين دخلوا الامتحان، وهو أمر تم البت فيه، فلا تجوز إعادة النظر فيه لا من الجهة الإدارية التي أصدرته، ولا من الجهة التي ترأسها . فلا يعتد المشرع بالعريضة التي قدمها صاحب الشأن، ولا يعتبرها تظلمًا ينتج أثره القانوني في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء ؛ لأن الجهة الإدارية لا تملك العدول عن القرار الإداري .

النوع الثاني : التظلم من القرارات الإدارية النهائية القطعية التي لا تملك أي سلطة إدارية رئاسية أن تعقب عليها؛ مثل القرار الذي تصدره

اللجنة الطبية، فهو قرار نهائي قطعي لا يمكن الرجوع فيه، ولا يجوز التظلم منه أمام الجهة التي أصدرته، أو الجهة التي ترأسها ؛ لأنه لا يجدي ولا يفيد في ترتيب أثره القانوني عليه وهو قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، ولا يكفي صاحب الشأن مشقة التقاضي بشأنه، ولذا يجب عليه أن يطعن فيه بالإلغاء أثناء المدة القانونية .

النوع الثالث : عندما تعلن جهة الإدارة في نشرة مصلحية حظر الشكوى أو تقديم تظلمات بشأن موضوع معين، وعلى من يريد التظلم أن يلجأ إلى القضاء الإداري . فالتظلم في هذه الحالة لا يجدي ولا يفيد في ترتيب أثره القانوني، وهو : قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء .

النوع الرابع : إذا تظلم صاحب الشأن من قرار أصدرته جهة الإدارة فلم تعدل عن قرارها، وإنما أصدرت قرارًا آخر يترتب على قرارها الأول، فإن التظلم من القرار الأخير لا يجدي ولا يفيد في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء.

النوع الخامس : إذا تظلم صاحب الشأن من قرار ورفضت جهة الإدارة تظلمه، فلا يجدي تظلمه من القرار الأخير لو استقل عن القرار الأول المرتبط به والمتفرع عنه . كما لو تظلم موظف عام من تقرير كفايته بدرجة ضعيف، لما يستتبعه هذا القرار من آثار قانونية لا يرضى عنها المتظلم ؛ لأنها تمس مركزه القانوني في المستقبل، ويهمه أن يتخلص منها باعتبارها نتائج لازمة للقرار وتتبعه وجودًا وعدمًا ؛ كالحرمان من العلاوة الدورية، ولو اقتضى هذا الحرمان صدور قرار خاص به من لجنة شئون العاملين، فإذا لم تقبل جهة الإدارة التظلم من التقدير، ثم صدر قرار بحرمانه من العلاوة الدورية الأولى، فلا يجدي التظلم من قرار الحرمان وحده مستقلاً عن القرار المرتبط به والمتفرع

عنه ؛ لأنه يعد استمرارًا للقرار الصادر بتقدير كفاية الموظف بدرجة ضعيف، والإدارة لا يمكنها أن تعدل عنه أو ترجع فيه مع بقاء قرار التقدير بدرجة ضعيف .

ومن ثم فإن الواجب على صاحب الشأن أن يتظلم من تقرير الكفاية، فإذا رفض التظلم رفضًا صريحًا أو حكمًا، فعليه أن يرفع دعوى بطلب إلغاء قرار تقرير الكفاية وقرار الحرمان من العلاوة خلال المدة القانونية، لتصير الدعوى مقبولة من الناحية الشكلية ولو لم يتظلم صاحب الشأن من قرار حرمانه من العلاوة الدورية ؛ لأن التظلم من قرار التقدير يتضمن حتمًا التظلم من قرار الحرمان من العلاوة [1].

النوع السادس : إذا استنفدت الجهة الإدارية ولايتها بإصدار القرار، وحظر المشرع عليها وعلى غيرها أن ترجع البصر فيه لسحبه أو تعديله، مثل قرار وزير الداخلية بالتصديق على قرار لجنة العمد والمشايخ، وقرار لجنة الجمارك، فهذه القرارات نهائية لا يجوز التظلم منها إلى أية جهة إدارية ؛ إذ لا يجدي ولا يفيد في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء، ولذا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري في المدة المقررة، فإذا انقضت هذه المدة تحصن القرار الإداري، فلا يجوز إلغاؤه بأي سبب.

النوع السابع : لا يفيد التظلم من قرار إداري بترقية الموظفين إذا وجدت منازعة قضائية تدور حول تسوية حالة الموظف وتحديد أقدميته، وطلب إلغاء هذا القرار الذي يؤسس الطعن فيه على تحديد الأقدمية كما يطالب به صاحب الشأن ؛ كأن يرفع صاحب الشأن دعوى يطلب فيها أمرين :

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص180 – 184، 189، 190 :

الأمر الأول : تسوية حالته بوضع معين طبقًا للتشريعات والقواعد العامة .

الأمر الثاني : بناء على إعادة تسوية حالته بطلب الطعن بإلغاء قرارات معينة يدرك أنها تخطته في الترقية على أساس أقدميته التي يطالب بها . فلو رفع صاحب الشأن دعوى بالإلغاء دون أن يقدم تظلمًا يسبقها ، كانت الدعوى مقبولة من الناحية الشكلية ؛ **لسببين :**

السبب الأول : أن ميعاد الطعن يظل مفتوحًا أمام صاحب الشأن ، لحين صدور الحكم النهائي في طلب التسوية ، فإذا قبل طلب التسوية ، وتحددت أقدميته على وضع معين ، وبان مركزه القانوني ، فله أن يقدم تظلمًا في غضون الستين يومًا التالية لصدور الحكم النهائي ، وله أن يرفع دعوى إلغاء بعد ذلك في المدة القانونية . ومن ثم فلا يقبل من المحكمة – حين تقضي بحقه في التسوية – أن تحكم بعدم قبول دعوى إلغاء قرار الترقية الناتج عن إجابته إلى طلبه المترتب على قبول طلب التسوية ؛ لأن التظلم قبل أن يصدر الحكم لا يفيد ولا يجدي ، ويجب رفضه ، ما دامت جهة الإدارة تنازعه في تسوية حالته .

السبب الثاني : أن الغرض من التظلم : منح الإدارة فرصة لمراجعة قرارها ، وإعادة النظر في أعمالها القانونية ، فإذا رأت أن القرار مخالف للقانون عدلته ، أو عَدَلت عنه وسحبته ، حتى تخفف عن كاهل القضاء الإداري ، فتقلل عدد القضايا التي تعرض عليه ، وتنهي المنازعة في بدايتها ، ولكن الدعوى مرفوعة فعلاً . فالتظلم لا يفيد في قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء ؛ لأن الدعوى مرفوعة فعلاً .

ومن ثم فإن الدعوى إذا كانت تشتمل على طلب تسوية ، وطلب إلغاء قرار ترقية ، مترتب على تسوية حالة موظف ، وتعديل مركزه

القانوني حسب طلبه، أو إذا كانت تشتمل على طلب التسوية وحده، ثم أضيف طلب جديد حين نظر الدعوى، يجعل التظلم من قرار الترقية الصادر قبل رفع دعوى التسوية، أو وقت نظرها، لا يحقق حكمه المشرع من التظلم الوجوبي، ولا يفيد ما دام النزاع حول التسوية موجودًا[1].

النوع الثامن : إذا ثارت منازعة أمام القضاء الإداري تتعلق بقرار الترقية إلى درجة معينة تكون أدنى، فلا يفيد التظلم من قرار الترقية إلى الدرجة الأعلى منها . فلو كانت جهة الإدارة تخطت الموظف في ترقيته إلى الدرجة الرابعة، فتظلم من هذا القرار تظلمًا صحيحًا استوفى الشروط، ثم رفع بعده دعوى إلغاء، وأثناء نظر هذه الدعوى أصدرت الإدارة قرارًا يتضمن تخطيته إلى الدرجة الثالثة، فلا يشترط أن يتظلم من هذا القرار الأخير ؛ لعدم فائدته، ويجوز أن يعدل صاحب الشأن طلباته الأصلية، فيضيف إليها الطعن في القرار الإداري الصادر بتخطيه في الترقية إلى الدرجة الثالثة بالأقدمية ؛ لأن الطعن في قرار الترقية إلى الدرجة الرابعة يستلزم الطعن في القرارات التي تتخطاه في الترقية إلى الدرجات الأعلى، ما دامت هذه الترقية مستحقة بالأقدمية، لارتباط الترقيات بعضها ببعض ارتباط النتيجة بالسبب[2].

ويتوقف تحديد المركز القانوني للمدعي في قرار الترقية للدرجة الثالثة، وما يتبعه من قرارات ترقية إلى الدرجات الأعلى، قبل أن ينظر

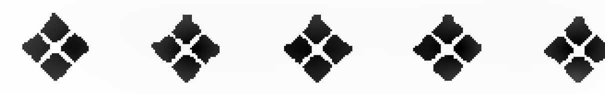
---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص185 – 188 .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 265 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 7 من يونيو سنة 1964م .

القضاء في دعوى الترقية إلى الدرجة الرابعة، على تحديد مركزه بمقتضى قرار الترقية إلى الدرجة الرابعة المطعون فيه .

ويثبت علم صاحب الشأن بقرارات الترقية إلى الدرجة الثالثة وما يعلوها علمًا يقينيًّا تفصيليًّا يشمل محتوياتها وتفصيلاتها، حتى يستطيع تحديد مركزه القانوني حينما يثبت علمه بقرار الترقية إلى الدرجة الرابعة . ومن ثم فإن صاحب الشأن لو قدم تظلمًا مستوفيًا شروطه من قرار الترقية للدرجة الرابعة، يرتب أثره القانوني بالنسبة لقرارات الترقية إلى الدرجات الأعلى ؛ لأنها مرتبطة به ارتباط النتيجة بالسبب[1].



(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1000 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 23 من مايو سنة 1965م، « مجموعة السنة العاشرة القضائية، ص1450 » .

المبحث الرابع

إجراءات فحص التظلم، وميعاد الطعن

437- نظم المشرع عرض التظلمات على الجهة الإدارية المختصة، ووجه نظرها إلى ضرورة التعجيل بالبت فيها، فاستلزم أن تبلغ التظلمات فور وصولها إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار.

ويجب عليها أن تبدي رأيها في التظلم، وترفق به جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع، ويرفع التظلم بعد استيفاء هذه الإجراءات إلى رئيس الجهة الإدارية في مدة معينة من يوم تقديم التظلم.

ويجوز لجهة الإدارة أن تبحث التظلم المقدم إليها وتفحصه فحصًا موضوعيًا ثم تفصل فيه؛ فإما أن تقبله، وإما أن ترفضه رفضًا صريحًا أو ضمنيًا. ويجوز لها أن ترفض التظلم دون بحث وفحص، إما بقرار إيجابي صريح تخبر به صاحب الشأن، أو بقرار سلبي ضمني يفهم من سكوتها، مدة تربو على الستين يومًا من يوم تقديم التظلم إليها.

438- وينبغي أن يبلغ صاحب الشأن بنتيجة البت في التظلم بكتاب موصى عليه، ولكن لا يترتب أي أثر على عدم مراعاة هذا الإجراء. ويجب أن يعلم صاحب الشأن بما قررته الجهة الإدارية المختصة في التظلم علمًا يقينيًا تفصيليًا، ويبدأ ميعاد رفع الدعوى من يوم ثبوت هذا العلم، أو من اليوم التالي لانقضاء الستين يومًا، من تاريخ تقديم التظلم إذا كان رفض التظلم حكميًا [1].

---

(1) انظر: المستشار سمير صادق: ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص203 – 205.

وسنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : كيفية احتساب ميعاد الطعن بعد تقديم التظلم .

المطلب الثاني : ميعاد رفع الدعوى في حالة رفض التظلم .

المطلب الثالث : ميعاد رفع الدعوى في حالة الرفض الجزئي للتظلم



المطلب الأول

كيفية احتساب ميعاد الطعن بعد تقديم التظلم

439- بعد أن يقدم صاحب الشأن تظلمه الوجوبي أو الاختياري إلى جهة الإدارة فإما أن تقبله وتعدل القرار المتظلم منه، وإما أن تجيب عنه وترفضه رفضًا صريحًا قبل مضي ستين يومًا على تقديمه، وفي هذه الحالة يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء من يوم إعلان صاحب الشأن بقرار الرفض، وإما أن تسكت فلا تجيب عن التظلم، فيجب على صاحب الشأن أن ينتظر ستين يومًا بعد أن يقدم تظلمه، فلا يجوز له أن يرفع دعوى الإلغاء قبل انقضائها ؛ لأن سكوت جهة الإدارة هذه المدة دون أن تجيب عن التظلم يعد بمثابة رفض حكمي أو ضمني . ويبدأ سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء قانونًا بفوات هذه المدة، ولو أعلنت جهة الإدارة صاحب الشأن بقرار الرفض صراحة بعد ذلك .

440- والمشرع يستهدف من التظلم تحقيق ثلاثة أهداف :

الهدف الأول : تقليل الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري .

الهدف الثاني : تحقيق العدل ورفع الظلم بأيسر السبل .

الهدف الثالث : إنهاء المنازعات وفصل الخصومات في مراحلها الأولى، لو رأت الإدارة أن المتظلم محق في تظلمه، فإذا رفضته أو لم تبت فيه في غضون المدة المقررة، فله أن يسلك طريق الدعوى .

441- وقد حدد المشرع لجهة الإدارة ستين يومًا لترجع البصر وتعيد النظر في قرارها المتظلم منه، فإذا بتت جهة الإدارة في التظلم قبل انقضاء المدة المقررة، فلصاحب الشأن أن يرفع دعوى الإلغاء في غضون ستين يومًا، بعد أن تعلنه جهة الإدارة برفضها . ويجوز له أن يبكر ويبادر برفع الدعوى أثناء المدة المقررة للبت في التظلم، كما لو أدرك أن جهة الإدارة سترفض تظلمه، فله أن يرفع الدعوى أمام القضاء الإداري، وليس لها أن تنعى على صاحب الشأن التعجيل وعدم انتظار فوات المدة . ومن ثم فإن الدعوى تقبل قبل انقضاء ستين يومًا على تقديم التظلم، وقبل أن تصدر جهة الإدارة قرارًا صريحًا بالرفض ؛ إذ لا فائدة من انتظار المتظلم فوات المدة القانونية المقررة للبت في التظلم ثم يرفع الدعوى . فالانتظار لا يغير شيئًا من الواقع برفض التظلم صراحة أو حكمًا بانقضاء المدة، فالمنازعة موجودة ومحلها موجود، ويتحقق العدل باعتبار الانتظار حينئذ إجراءً غير جوهري، لا يترتب على عدم مراعاته الحكم بعدم قبول الدعوى.

فإذا قبلت جهة الإدارة التظلم وبتت فيه خلال المدة المقررة، وبعد أن يكون المتظلم قد رفع الدعوى، ففي هذه الحالة يحكم القضاء

بإلزام الطاعن بتحمل مصروفات التقاضي [1] .

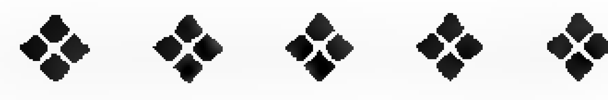
قررت المحكمة الإدارية العليا أن : الإدارة إذا ردت بعد رفع الدعوى وقبل انقضاء الميعاد المقرر للبت في التظلم – وكان ردها بالرفض – فإن الدعوى تستمر، وإذا كان ردها بالإيجاب وسحبت قرارها ، فإن الموظف يتحمل حينئذ المصاريف . وأما إذا لم ترد الإدارة نهائيًا وانقضى الميعاد المقرر للبت في التظلم – أثناء سير الدعوى – فإن المحكمة تستمر في نظر المنازعة دون أن تقضي بعدم القبول [2] .

---

(1) جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 33 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 3 من يناير سنة 1959م – مجموعة السنة الرابعة القضائية ص516 – أنه : « إذا طعن ذو الشأن في قرار بترقية بعض الموظفين إلى الدرجة الخامسة بعد سبق التظلم منه وانتظار المواعيد، ثم صدر قرار آخر بالترقية إلى الدرجة الخامسة وتظلم منه، ولكنه لم ينتظر مواعيد البت في التظلم، وكان القرار الثاني في حقيقته استمرارًا للقرار الأول ومقتضى له، إذ ينبع عن ذات الفكرة التي صدر عنها القرار الأول بالنسبة لتحديد أقدمية المرقين بالقرارين، باعتبارهم منقولين جميعًا من الكادر الكتابي إلى الكادر الإداري، وأنهم يستصحبون جميعًا أقدمياتهم في الدرجة السادسة في الكادر الكتابي عند نقلهم إلى الكادر الأعلى، والمدعي ينازع في هذا الأساس القانوني بالنسبة للقرارين معًا، ويبني طعنه وأحقيته بالترقية، وأسبقيته في الدرجة على ذات الأساس، وما دام الأمر كذلك فإن اعتبار القرار الثاني استمرارًا للقرار الأول ووحدة الأساس القانوني فيها، وكذلك وحدة أساس الطعن تغني عن انتظار الفصل في التظلم من القرار الثاني » .

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الخامسة، المبدأ رقم 25، ص208 . والمبدأ رقم 78، ص770 .

وقررت كذلك بأنه : (لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد إذا عمدت الإدارة للبت في التظلم قبل انقضاء فسحته، وكذلك إذا استعجل ذو الشأن مراجعة القضاء ثم انقضى الميعاد خلال سير الدعوى، فإن الإدارة وقد تكشف الحال عن إضمارها رفض ظلاماتهم، تكون مسرفة في إعناتهم ؛ إذ نعت عليهم التعجل بإقامة الدعوى دون انتظار فوات الميعاد)[1] .



المطلب الثاني

ميعاد رفع الدعوى في حالة رفض التظلم

442- ينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالتظلم من القرار الإداري إلى الجهة التي أصدرته، أو إلى الجهة التي ترأسها . ويجب البت في التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ تقديمه . وإذا رفضته جهة الإدارة وجب أن يكون الرفض مسببًا . وإذا انقضت ستون يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهة المختصة فيعد مرفوضًا . ثم يبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء من اليوم التالي لانقضاء الستين يومًا المقررة للتظلم ؛ لأن سكوت الجهة الإدارية المختصة طول هذه الفترة دون أن تجيب عن التظلم يدل على أنها قد رفضته ضمنيًا، إذ قامت قرينة تنبئ عن الرفض الحكمي، وصدور قرار ضمني يبدأ منه سريان ميعاد الطعن بالإلغاء، بشرط أن يكون صادرًا من جهة تملك إصدار القرار النهائي الذي يجب نفاذه .

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 7 من يونيو سنة 1964م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات – طبعة المكتب الفني لمجلس الدولة، المبدأ رقم 176، ص596 » .

وإذا لم يثبت رد الجهة الإدارية على التظلم قبل انقضاء الستين يومًا على تقديمه، فيظل ميعاد الطعن بالإلغاء مفتوحًا حتى تنقضي الستون يومًا، وبعد ذلك يبدأ ميعاد رفع الطعن بالإلغاء في غضون الستون يومًا . قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (قانون مجلس الدولة قد نص على أن فوات ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة، يعتبر بمثابة رفضه – أي : أن القانون افترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمنًا – يستفاد هذا من قرينة فوات الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة على التظلم . إلا أنه يكفي في تحقيق معنى الاستفادة المانعة من هذا الافتراض: أن يتبين أن السلطات الإدارية إذ استشعرت حق التظلم، قد اتخذت مسلكًا إيجابيًّا واضحًا في سبيل استجابته . ومن ثم يمتد ميعاد بحث التظلم في هذه الحالة، حتى يصدر من الجهة الإدارية ما ينبئ عن عدولها عن هذا المسلك، ويعلم به صاحب الشأن)[1] .

ويشترط أن يقبل القرار الإداري التظلم منه، حتى تتمكن الإدارة من إعادة النظر فيه، وتعديله أو العدول عنه، فتكفي صاحب الشأن مؤونة التقاضي بسببه .

443- فإذا نص المشرع على اعتبار القرار الإداري نهائيًّا أو قطعيًّا فسكوت جهة الإدارة المختصة، أو الجهة التي ترأسها، وعدم إجابتها عن التظلم، يعد قرارًا بالرفض حكميًّا ؛ لأنها لا تستطيع تعديله أو العدول عنه . ولا يترتب على التظلم أثره القانوني في قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء .

وإذا رفضت الجهة الإدارية المختصة التظلم، وكشفت عن رأيها

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 560 للسنة الخامسة عشرة القضائية، بجلسة 25 من فبراير سنة 1973م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة عشرة » .

صراحة دون تأويل أو احتمال جدال، كان قرار رفض التظلم صريحًا . أما إذا كانت الجهة الإدارية التي تصرفت في التظلم غير مختصة، أو كان تصرفها في التظلم ليس قاطع الدلالة في هذا المعنى، فلا يعد قرارًا صريحًا بالرفض .

ويحسب ميعاد رفع دعوى الإلغاء من يوم إخطار صاحب الشأن بالرفض الصريح من الجهة الإدارية المختصة، التي تستطيع إصدار القرار النهائي الذي يجب نفاذه . ويمكن أن يصدر التبليغ من غير هذه الجهة إذا كانت مفوضة فيه، سواء أكان مفوض الدولة، أم إدارة شئون العاملين، أم أي إدارة غيرهما .

444- وإذا منح المشرع اختصاصات معينة لإحدى الجهات الإدارية، ولم يحدد لها مدة معينة تصدر فيها قراراتها، فإن انقضاء الستين يومًا دون أن تصدر الجهة الإدارية قرارها لا يعد قرارًا سلبيًا، أو قرار ضمنيًا بالرفض؛ لأن هذا الافتراض لا يصح إلا بنص تشريعي .

وإذا حدد المشرع للجهة الإدارية المختصة ميعادًا للفصل في التظلم، فإن انقضاء هذا الميعاد دون أن تفصل فيه لا يعد رفضًا له ؛ لأنه لا توجد قرينة قانونية [1] أو موضوعية تدل على الرفض .

---

(1) القرينة القانونية التي تدل على الرفض هي : التي ينص عليها المشرع صراحة ؛ كأن يعتبر المشرع فوات الستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات الإدارية المختصة بمثابة رفضه . والقرينة التي أقامها المشرع على وجود قرار ضمني بالرفض هي قرينة يسيرة يمكن إثبات نقيضها . فتنتفي هذه القرينة إذا ثبت أن جهة الإدارة قد اتخذت مسلكًا إيجابيًا تجاه التظلم، وأنها بسبيل نظره وفحصه، وتدل دلائل على اقتناعها بوجهة نظر المتظلم وإجابة طلباته .=

فإذا لم ينص المشرع على أن انقضاء المدة من غير فصل في التظلم يعد بمثابة رفض له، فإن سكوت الجهة الإدارية المختصة ووقوفها موقفًا سلبيًّا لا يعد رفضًا للتظلم .

445- ويهدف المشرع من تحديد ميعاد للفصل في التظلم : توجيه جهة الإدارة وحثها على سرعة البت في التظلمات المقدمة إليها .

فلو قدم صاحب الشأن طعنًا في القرار الإداري الحكمي بالرفض المستنتج من سكوت الإدارة عن الفصل في التظلم خلال الستين يومًا التي تتلو تقديمه، فإن الدعوى تكون غير مقبولة من الناحية الشكلية ؛ لرفعها قبل أن يصدر القرار الإداري النهائي ؛ إذ كان من الواجب أن ينتظر حتى تصدر جهة الإدارة قرارًا نهائيًّا، وهذا القرار هو الذي يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري [1] .

446- وإذا صدر قرار من جهة الإدارة – أو الجهة التي ترأسها – برفض التظلم وجب أن يكون مسببًا ؛ لأن القرار الإداري يجب أن يكون مؤسسًا على أسباب محددة يتضمنها ذات القرار، ولذلك لو صدر القرار بالرفض دون ذكر سبب، كان القرار معيبًا،

=وعند انقضاء هذه القرينة، فإن الميعاد يمتد ويستمر انقطاعه حتى تفصل الإدارة في التظلم بقرار صحيح، أو أن يتكشف اتجاه الإدارة إلى عدم الاستجابة بعد أن كانت المقدمات تنبئ بغير ذلك، وهذا ما اضطرد عليه قضاء مجلس الدولة المصري .

انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص109 .

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص205 – 209 .

بيد أن إغفال ذكر السبب لايبطل القرار ؛ لأن رفض التظلم يدل على أن الجهة الإدارية مستمسكة بالسبب الذي بني عليه القرار المتظلم منه .

ولم تستلزم التشريعات أن يتخذ البت في التظلم شكلاً محددًا ، وإنما استلزمت موافقة الرئيس الإداري المختص على التصرف في التظلم[1] .



المطلب الثالث

ميعاد رفع الدعوى في حالة الرفض الجزئي للتظلم

447- قد ترجع جهة الإدارة البصر في القرار الإداري فتستبين أن بعض الأسباب التي بني عليها القرار صحيحة، وبعضها الآخر مخالف للتشريعات، فتعدل قرارها وتحذف الأسباب المخالفة للتشريعات، فقد تعدل قرار العقوبة التأديبية، وتجعلها خصم يوم من الراتب بدلا من ثلاثة أيام، أو تخفض عقوبة الخصم إلى الإنذار .

وفي هذه الحالة يجب رفع دعوى الإلغاء في غضون الستين يومًا التالية للعلم اليقيني برد جهة الإدارة المختصة على التظلم ؛ لأن القرار الجديد هو الرد الصريح منها على التظلم الذي قدم في المدة القانونية ، فهو معلق بذات الوقائع التي يشتمل عليها القرار الأول المتظلم منه ؛ إذ هو ليس قرارًا جديدًا منبت الصلة تمامًا عن القرار الأول، ويستلزم تظلمًا

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 919 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 29 من فبراير سنة 1964م، « مجموعة السنة التاسعة، ص696»

جديدًا، وردًا جديدًا صريحًا أو ضمنيًا من جانب الإدارة، تراعى فيه مواعيد جديدة، وإنما هو استجابة من جهة الإدارة إلى التظلم، فاتخذت إجراءات تدل على أنها بصدد بحثه جديًا وإيجابيًا، ولما فحصته ألغت قرارها الأول جزئيًا، وعدلته بناء على التظلم، فصدر فعلاً قرارها في التظلم بتخفيف العقوبة الأولى، وتحققت الحكمة منه، وهي: إتاحة الفرصة لجهة الإدارة كي تعدل عن قرارها الخاطئ، فتكفي صاحب الشأن مشقة التقاضي بشأنه [1].

448- وإذا قدم المتظلم تظلمه قبل أن يصدر القرار الإداري بالفعل ويصير نهائيًا، فإن هذا التظلم يكون غير منتج، ولو صدر القرار وأصبح نهائيًا بعد تقديم التظلم.

ويعارض بعض الباحثين هذا الاتجاه؛ لأن الدعوى يجوز أن ترفع فور تقديم التظلم، فمن المستحيل من الناحية العملية أن يحكم في الدعوى قبل انقضاء ستين يومًا من تاريخ تقديم التظلم؛ وهي المدة التي يستفاد من انتهائها رفض التظلم رفضًا حكميًا. بل إن هذه المدة قد تنتهي قبل تحضير الدعوى [2].

449- ويجوز رفع الدعوى قبل البت في التظلم صراحة أو ضمنًا، ولا يؤدي إلى الحكم بعدم قبولها. وتقبل الدعوى كذلك إذا اختصمت قرارًا لم يكن قد صدر بعد عند رفعها، ولكنه صدر في تاريخ لاحق. وتقبل دعوى الإلغاء كذلك إذا اختصمت قرارًا لم يكن عند رفعها قرارًا نهائيًا ولكنه صار

---

(1) انظر: المستشار سمير صادق: ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص222، 223.

(2) انظر: الدكتور عبد الفتاح حسن: قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص216.

نهائيًا في تاريخ لاحق، وتقبل الدعوى كذلك إذا هي وجهت إلى غير الخصم الحقيقي لو صحح المدعي شكل الدعوى بعد رفعها، ووجهها إلى الخصم الحقيقي صاحب الصفة الصحيح . قررت محكمة القضاء الإداري أن : المتظلم إذا بادر برفع دعوى يطلب فيها إلغاء القرار محل التظلم قبل أن يصدر قرار إداري صريح أو ضمني برفض التظلم قبلت الدعوى، ولكن إذا قبل التظلم بعد رفع الدعوى فلا يحكم فيها بعدم قبولها، ما دامت مدة الستين يومًا قد انتهت أثناء نظر الدعوى، وإنما يحكم باعتبار الخصومة منتهية، وتحميل الطاعن مصاريف الدعوى [1] .

أما إذا رفض التظلم صراحة أو ضمنًا بعد رفع الدعوى فلا يحكم بعدم قبولها كذلك ؛ لأن الانتظار لم يكن سيغير شيئًا من الواقع [2] . جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (إن انتظار الميعاد المقرر للبت في التظلم قبل إقامة الدعوى، إنما أريد به : إفساح المجال أمام الجهة الإدارية لإعادة النظر في قرارها المتظلم منه - فلا محل لانتظار انقضاء هذا الميعاد إذا هي عمدت إلى البت في التظلم قبل انتهائه . وكذلك إذا بادر ذو الشأن إلى إقامة دعواه، وانقضى الميعاد المذكور أثناء سيرها دون أن تجيب الإدارة على تظلمه، فإنه بهذه المثابة يكون لرفع الدعوى

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 8 من مايو سنة 1957م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، المبدأ رقم 287، ص435 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 19 من يونيو سنة 1958م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية عشرة، المبدأ رقم 124، ص130 » .

محله، ولا يكون هناك وجه للحكم بعدم قبولها لرفعها قبل فوات ذلك الميعاد)[1] .

450- وإذا قدم صاحب الشأن التظلم الوجوبي صحيحًا في الميعاد القانوني، فقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء، واتضح من تصرفات جهة الإدارة أنها تتجه إلى إجابة المتظلم إلى طلبه، ودارت مخاطبات حول هذا الاتجاه طالت أكثر من ستين يومًا، من تاريخ تقديم التظلم لجهة الإدارة، ثم انتهى رأي الإدارة أخيرًا إلى رفض التظلم صراحة، وإعلان المتظلم بهذا الرفض الصريح . فإن ميعاد دعوى الإلغاء يبدأ من تاريخ إعلان المتظلم بهذا الرفض الصريح، مع أنه تم بعد انقضاء ستين يومًا على تاريخ تقديم التظلم لجهة الإدارة، ولا يستطيع أحد أن يحتج على المدعي في هذه الحالة بأنه كان يجب عليه أن يرفع الدعوى في خلال ستين يومًا من القرار الضمني بالرفض، وليس من إعلان القرار الصريح بالرفض[2] .

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 8 من مارس سنة 1969م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا «1965 – 1980م »، ج2 من حرف د إلى حرف ع، ص1228، 1229 .

(2) انظر : المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – المرجع السابق، ص194 .

صيغة تظلم وجوبي سابق على رفع دعوى إلغاء

السيد الأستاذ وكيل وزارة . . . .

تحية طيبة (وبعد) .

فيتشرف بتقديم هذا التظلم لسيادتكم..... (تذكر وظيفته)، والمقيم برقم ..... شارع ..... قسم ..... محافظة .....

الموضوع

(يذكر الموضوع المتظلم منه)

وحيث صدر قرار ..... (يذكر القرار المتظلم منه) .

وإذ جاء هذا القرار مخالفاً للقانون على الوجه التالي .

(تذكر وجوه مخالفة القرار للقانون أو الدستور)

لما كان ذلك وكان القرار الصادر بتاريخ ..... قد جانبه الصواب، وجاء مخالفاً للقانون، الأمر الذي يحق لمقدمه أن يتظلم منه .

بناء على ذلك

يتظلم مقدمه من القرار الصادر بتاريخ .... على غير سند من القانون ويطلب إلغاءه، وكافة ما يترتب عليه من آثار .

وتفضلوا بقبول وافر التحية ، ،

تحريراً في :.........

مقدمه

....

صيغة تظلم وجوبي سابق على رفع الدعوى الإدارية

السيد الأستاذ مدير عام ..... بوزارة .....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... بصفته .... بـ....... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة ....

أتشرف بعرض الآتي :

تقدمت لسيادتكم باستقالة من الخدمة غير مسببة في .... وقد تأشر عليها من سيادتكم في .... بالآتي :

(لا تقبل استقالات ولا ينظر فيها خلال العام الدراسي).

ونظرًا لأن هذه التأشيرة جاءت مخالفة للقانون والدستور الذي ينص في المادة الثالثة عشرة منه على أن : (العمل حق وواجب، ولا يجوز فرض أي عمل جبرًا على المواطنين إلا بمقتضى القانون) .

ومفاد ذلك : أن القانون لا يحرم على من يقوم بمهنة .... الاستقالة من عمله، ما لم يكن مكلفًا أو موقعًا على إقرار بخدمة الدولة مدة معينة .

وبناء عليه تكون تلك التأشيرة مخالفة للقانون والدستور ويحق لمقدمه التظلم منها .

بناء عليه

يتظلم مقدمه من رفض قبول استقالته سالفة الذكر، ويرجو قبولها، وإعطاءه شهادة رسمية بمدة خدمته وخبرته .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ،تحريرا في . . . . .

صيغة تظلم من قرار تخطي في الترقية

السيد الأستاذ . . . (يكتب المتظلم إليه)

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته .... وجنسيته : .... والمقيم برقم .... شارع....... قسم شرطة ...... محافظة .....

يتشرف بعرض الآتي

في .... صدر قرار رئيس .... (الجهة الإدارية المختصة) رقم....... لسنة..... ويقضي بترقية السيد .... إلى وظيفة .... وهي وظيفة من الدرجة ....

وقد تخطى هذا القرار المتظلم في الدور، إذ تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة حسب التوصيف المعتمد، وحاصل على المؤهلات التي لم يحصل عليها السيد المرقى ؛ إذ إنه .... فضلاً على أقدمية المتظلم عن السيد .... و .... بـ .... سنوات كاملة في الدرجة السابقة على الدرجة المرقى إليها .

وتعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة، وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها . ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول .

ويعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختارًا للطالب، كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختارًا لهم في كل ذلك، إلا إذا عينوا محلاً مختارًا غيره .

فيما عدا ما نص عليه في قوانين خاصة تسلم صور الإعلان على الوجه التالي :

ما يتعلق بالدولة يسلم للوزارة ومديري المصالح المختصة والمحافظين أو لمن يقوم مقامهم، فيما عدا صحف الدعاوى، وصحف الطعون، والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة، أو فروعها بالأقاليم حسب الاختصاص المحلي لكل منها ....

ومن حيث إن السيد .... المرقى بالقرار .... سالف الذكر لم يسبق له شغل الوظيفة المرقى إليها، وليس له أي سبق على المتظلم في ذلك، فضلاً عن تساوي مرتبة الكفاية في السنتين الأخيرتين .

ومن حيث إن هذا القرار أساء للمتظلم إساءة بالغة بتخطيه في الترقية .

بناء على ما تقدم

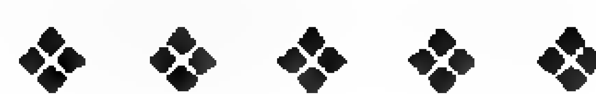
يلتمس مقدمه إعادة النظر وإعطاء كل ذي حق حقه، حسبما تقضي به قواعد العدل والقانون، وذلك بإلغاء القرار المتظلم منه، وتسوية حالة المتظلم على الوظيفة المطالب بها، مع كل ما يترتب على ذلك من آثار .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ،

تحريرًا في ....

مقدمه

....



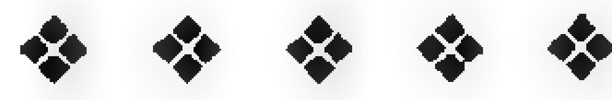
المبحث الخامس
طلب المساعدة القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ورفعها على غير ذي صفة، واعتراض جهة الإدارة على القرار

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : طلب المساعدة القضائية، وأثره في ميعاد الطعن .

المطلب الثاني : رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، وبطلان صحيفة الدعوى وأثره في الميعاد .

المطلب الثالث : رفع الدعوى على غير ذي صفة، واعتراض جهة الإدارة على القرار .



المطلب الأول
طلب المساعدة القضائية وأثره في ميعاد الطعن

سنقسم هذا المطلب إلى خمسة فروع :

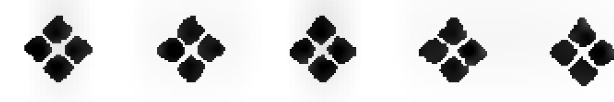
الفرع الأول : طلب المساعدة القضائية .

الفرع الثاني : طلب المساعدة القضائية بمثابة التظلم وليس إجراءًا قضائيًّا .

الفرع الثالث : احتساب ميعاد الطعن عند التظلم، وطلب المساعدة القضائية، وحين البت فيه .

الفرع الرابع : أثر تقديم طلب المساعدة القضائية في ميعاد الستين يومًا ، وميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا .

الفرع الخامس : امتداد ميعاد الطعن بعد صدور قرار لجنة المساعدة القضائية .



الفرع الأول

طلب المساعدة القضائية

451- يجب على صاحب الشأن أن يرفع دعوى الإلغاء أثناء المدة القانونية، فيودع صحيفتها قلم كتاب المحكمة، ولكن قد يعجز صاحب الشأن عن سداد رسوم رفع الدعوى، وعن دفع أتعاب المحامي الذي سيباشر الدعوى بالوكالة عنه ؛ لأن المشرع ألزم من يرفع دعوى أمام القضاء الإداري بتقديم عريضتها موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة . ومن ثم فإنه يتقدم إلى لجنة المساعدة القضائية ويطلب إعفاءه من رسوم الدعوى التي يريد أن يرفعها لإلغاء قرار إداري، وندب محام يباشر الدعوى .

فالغرض من نظام الإعفاء من الرسوم القضائية : التيسير على صاحب الحق الذي لا يستطيع دفع رسوم الدعوى التي يريد رفعها للمطالبة بحقه، وتوكيل المحامي الذي يباشر عنه الإجراءات .

ويؤدي هذا النظام إلى الإعفاء مؤقتًا من دفع الرسم، وانتداب محام ليباشر الدعوى عن المدعي حتى يفصل في الدعوى، فإذا حكم لصالحه حكم بالمصاريف على جهة الإدارة التي خسرت الدعوى . وإذا

خسر المدعي دعواه تحمل المصروفات .

452- ويطبق كل من القضاء المدني والقضاء الإداري نظام الإعفاء من الرسوم القضائية . وقد صدر قرار مجلس الوزراء في الثاني عشر من أبريل سنة خمس وخمسين وتسعمائة وألف للميلاد باللائحة الداخلية لمجلس الدولة وقررت : أن ينشأ في أول كل سنة بمحكمة القضاء الإداري وبكل محكمة إدارية سجل لقيد قضايا الإعفاء من الرسوم، يبين فيه : رقم قيد الطلب، وتاريخ تقديمه، وأسماء الخصوم، ومضمون الطلب، وتاريخ الجلسة التي تحدد لنظره، وبيان ما تم فيه . ويقدم طلب الإعفاء لمفوض الدولة لدى المحكمة المختصة .

453- وليس للطلب شكل خاص، وإنما يكفي أن يوجه إلى المفوض المختص موضحًا به البيانات اللازمة . ولذا يلحق مفوض أو أكثر بكل محكمة إدارية، وبكل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا .

ويسلم طلب الإعفاء للموظف المختص بسكرتارية هيئة المفوضين بالمحكمة المختصة، والمخصص لتلقي هذه الطلبات، ثم يعرضها على المفوض المختص، وهو الذي يتولى تحضير الدعوى، ويفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم .

ويجوز أن يرسل المدعي طلب الإعفاء عن طريق البريد باسم الموظف المختص، ولكنه يعتبر مقدمًا في يوم وصوله، لا من تاريخ إرساله، ثم يقيده الموظف المختص بالسجل المعد لذلك فور وصوله .

454- ويجب أن يوضح بالطلب اسم مقدمه ووظيفته وعنوانه الذي

ترسل له عليه الإخطارات الخاصة بتحديد الجلسة، ويوضح به الجهة الإدارية المدعى عليها، ويبين به وقائع الطلب والأسانيد القانونية التي يستند إليها في تدعيم مركزه، وتوضيح حقه الذي يدعيه.

وإذا كان المدعي يطلب في دعواه إلغاء قرار إداري وجب عليه أن يبين هذا القرار بالتفصيل والتحديد، وأن يبين مضمونه، وتاريخ صدوره، وتاريخ علمه به، وجهة الإدارة التي أصدرته. وأن يرفق عددًا من الصور بقدر عدد المدعى عليهم.

ولا يجوز للمفوض أن يبت في أصل طلب الإعفاء، إلا إذا كان مستوفيًا رسم الدمغة المقررة.

ثم يبين المدعي في نهاية طلبه الغرض من تقديمه وهو: الإعفاء من رسوم الدعوى التي يرفعها ليطالب بحقه، وانتداب محام ليباشر الدعوى.

ويجوز أن يعين المدعي المحامي الذي يرغب في انتدابه، وأن يقدم الطلب بواسطة المحامي الذي سيباشر الدعوى بعد صدور القرار بقبول الطلب والموافقة على انتدابه، إذا كان مقبولاً أمام مجلس الدولة.

455- وبعد أن يقيد الطلب بالسجل المخصص لذلك يعرض على المفوض المختص، فيؤشر عليه بتحديد جلسة لنظره، مع تكليف جهة الإدارة المدعى عليها بإيداع المستندات والمذكرات اللازمة، للفصل في الطلب، إلا إذا كان الطلب واضحًا لا يحتاج الفصل فيه إلى ذلك. وإذا كان غير مختص بنظر الطلب أحاله إلى المفوض المختص. ويجوز أن يرفض الطلب إذا كان غير مختص بنظره، أو كان طلب الإلغاء غير مقبول شكلاً.

ويخطر المدعي بتحديد الجلسة التي سينظر فيها طلبه، ويخطر المدعى عليه بقرار المفوض، وبصورة من طلب الإعفاء . وقد يؤجل نظر الطلب مرة أو أكثر، لإيداع البيانات التي يرى المفوض لزومها لتوضيح وجه الحق في الدعوى . ولا يشترط حضور المدعي أو ممثله بالجلسة، إلا أن حضوره يدل على جدية الطلب .

وبعد تحضير طلب الإعفاء يصدر المفوض قراره في ذات الجلسة، أو بعد رفعها، أو يؤجله لجلسة أخرى، وقراره إما بالقبول أو بالرفض، ولكن لا يجوز له أن يصدر قرارًا بخلاف هذا ؛ كشطب الطلب، أو انقطاع سير الخصومة، أو وقفها، أو سقوطها، أو تركها .

456- ويشترط في قبول الإعفاء من الرسوم القضائية كلها أو بعضها شرطان :

الشرط الأول : أن تكون الدعوى التي رفعها الطالب محتملة الكسب .

الشرط الثاني : أن يكون الطالب معسرًا، ولا يستطيع دفع الرسم المقرر وتوكيل محام . ويمكن إثبات عدم الاستطاعة بشهادة إدارية ترفق بالطلب، أو تقدم أثناء تحضيره .

فإذا تخلف أحد هذين الشرطين أصدر المفوض قراره برفض الطلب .

457- ويتناول الإعفاء : رسوم الصور والشهادات والملخصات، ورسوم الأوراق القضائية والإدارية، ورسوم التنفيذ، وأجر نشر الإعلانات القضائية، وسائر المصاريف التي يتحملها الخصوم .

والإعفاء من الرسوم شخصي، لا يتعدى أثره إلى ورثة المعفى، أو

من يحل محله، بل يجب على هؤلاء : الحصول على قرار جديد بالإعفاء، إلا إذا رأت المحكمة استمرار الإعفاء للورثة .

458- وقرار الإعفاء ليس حكمًا، ولذا فإنه لا حجية له في موضوع الدعوى، فإذا قبل الطلب فلا يعني أن الدعوى ستنتهي لصالح المدعي، فالمحكمة قد ترى رأيًا مخالفًا لرأي المفوض حينما تفصل في الدعوى، بسبب اختلاف الاجتهاد في الرأي، أو بسبب تقديم مستندات أمام المحكمة تؤدي إلى تقويض ادعاء المدعي .

وإذا رفض الطلب فلا يعني أن دعواه التي يرفعها ليست على أساس قانوني . فلا يجدي سلوك طريق الإعفاء للتعرف على مدى احتمال كسب الدعوى موضوع الطلب أو عدم احتمال كسبها [1] .

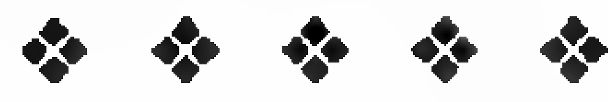
459- ويجب أن يتم اللجوء إلى لجنة المساعدة القضائية خلال ميعاد الستين يومًا التالية لمدة التظلم حتى ينتج الطلب أثره في قطع سريان مدة الطعن بالإلغاء [2] . أما لو قدم الطلب بعد فوات المدة القانونية فلا ينتج أثره القانوني، وتكون الدعوى غير مقبولة من

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا « دراسة مقارنة » - المرجع السابق، ص387 وما بعدها . والوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها - المرجع السابق، ص121 - 125 .

(2) انظر : الدكتور المستشار محيي شوقي أحمد : الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية « دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية » - المرجع السابق، ص88 . والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء - ولاية أو قضاء التعويض- الإجراءات في القضاء الإداري » - المرجع السابق، ص86 وما بعدها .

الناحية الشكلية، لرفعها بعد الميعاد، وإذا تقدم صاحب الشأن بطلب الإعفاء من الرسوم القضائية بعد الميعاد، فأصدرت اللجنة قرارًا بقبول طلبه، فإن الدعوى تكون غير مقبولة شكلاً، لانقضاء الميعاد المقرر لتقديم الطلب للجنة .



الفرع الثاني

طلب المساعدة القضائية بمثابة التظلم

وليس إجراءً قضائيًّا

أولا : طلب المساعدة القضائية بمثابة التظلم :

460- تختلف آثار طلب المساعدة القضائية أمام القضاء الإداري عنها أمام القضاء العادي ؛ لأن التقادم في الحقوق المدنية ينقطع بإعلان الدعوى، ولذا يجب أن يقدم الطلب خلال مدة التقادم المقررة لتقادم الحق ذاته . والتظلم الإداري – سواء أكان وجوبيًا أم جوازيًا – يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وطلب المساعدة القضائية يقطع – مثله – سريان ميعاد رفع الدعوى حين يقدم في المدة القانونية ؛ لأنه ينبئ عن تمسك صاحب الشأن بالحق الذي يدعيه ويطالب بأدائه، وعن اعتراضه على القرار الإداري وطلب الانتصاف من ظلمه، وعقد نيته على اللجوء إلى القضاء لإلغائه [1]، فهو يجمع بين طبيعة التظلم الإداري والتظلم

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص679، 680 .

القضائي من ناحية الإفصاح بالشكوى من التصرف الإداري[1]؛ إذ إن صاحب الشأن يتجه بطلب المساعدة القضائية إلى القضاء، لينصفه من قرار إداري مخالف للتشريعات أضر بمصلحته، فهو يحقق ذات الغاية التي قصدها المشرع من التظلم الإداري الوجوبي ويغني عنه، بل هو أبلغ في الإفصاح عن الشكوى والتضرر من القرار الإداري ؛ إذ يدل على أن المدعي لجأ إلى القضاء يطلب النصرة، إلا أنه عاجز عن دفع الرسوم ونفقات توكيل المحامي . كما أن طلب الإعفاء يعلن لجهة الإدارة المختصة فتعلم بتظلم صاحب الشأن، وتستطيع أن ترجع البصر في قرارها وتبحثه، فإذا رأته على حق أنصفته ورفعت الظلم عنه، فعدلت القرار أو عدلت عنه وسحبته، دون حاجة إلى الاستمرار في إجراءات التقاضي، فتنتهي المنازعة في بداية مراحلها، أما إذا رأت أنه غير محق في طلبه، أو أصرت جهة الإدارة على رأيها في القرار، ولم تعدله أو تسحبه، فلصاحب الشأن أن يسلك طريق التقاضي ويرفع دعوى الإلغاء في المدة القانونية[2] .

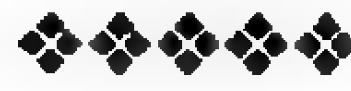
وينتج التقادم أثره على جميع طلبات المساعدة القضائية ولو تعددت، وتظل تنتج أثرها من أول تقديمها حتى تبت فيه لجنة المساعدة

---

(1) انظر : مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، الحكم الصادر بجلسة 14 من ديسمبر سنة 1957م، السنة الثالثة القضائية، ص325، والحكم الصادر بجلسة 18 من نوفمبر سنة 1961م، السنة السابعة القضائية، ص35 .

(2) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص229، 230 .

القضائية، ثم تبدأ مدة الستين يومًا المقررة للطعن بالإلغاء من يوم صدور قرارها .



ثانيًا : طلب المساعدة القضائية ليس إجراءً قضائيًا :

461- لا يعد طلب الإعفاء من الرسوم رفعًا للدعوى[1]، أو إجراءً قضائيًا ؛ لأربعة أسباب :

السبب الأول : أن رفع الدعوى يتم بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة، ويعتد بتاريخ إيداعها في قبول الدعوى أو عدم قبولها .

السبب الثاني : أن طلب المساعدة القضائية ليس فيه تكليف بالحضور أمام المحكمة المختصة، ولا يعلن على يد محضر، وإنما يستلزم استدعاء الخصم بالطريق الإداري للحضور أمام لجنة المساعدة القضائية لسماع أقواله في طلب المساعدة القضائية، ومن ثم فإن طلب الإعفاء لا يعد دعوى قانونية، سواء في المجال المدني، أم في المجال الإداري ؛ لأن الطالب فيه يلتمس إعفاءه من الرسوم، ليتمكن بعد ذلك من رفع الدعوى، وهذا الطلب يستوي مع قرار لجنة المساعدة القضائية الذي يصدر بقبول الطلب والإعفاء من الرسوم، والإجراءات التي تسبقه، فهذا القرار إن هو إلا إذن لطالب الإعفاء في رفع الدعوى، مع تأجيل تحصيل الرسوم المقررة عليها لما بعد البت فيها .

السبب الثالث : أن قرار لجنة المساعدة القضائية لايصحح إجراء قانونيًا خاطئًا، فلو أنها قبلت طلب الإعفاء، وكانت تتبع محكمة ليست مختصة، فلا يؤدي هذا إلى جعل هذه المحكمة مختصة .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 146 للسنة السابعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 1 من يونيو سنة 1975م .

السبب الرابع : أن طلب المساعدة القضائية لا يؤثر في وجوب مراعاة قواعد الاختصاص، ولا يؤدي إلى تحلل صاحب الشأن من الالتزام بوجوب اتباع الإجراءات التي تقتضيها التشريعات لرفع الدعوى .



الفرع الثالث

احتساب ميعاد الطعن عند التظلم

وطلب المساعدة القضائية وحين البت فيه

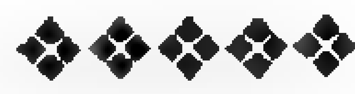
أولا : احتساب ميعاد الطعن عند التظلم وطلب المساعدة القضائية :

462- إذا كان التظلم من القرار الإداري اختياريًا فإما أن يتظلم صاحب الشأن أو لا يتظلم، فإن تظلم فينبغي أن ينتظر ستين يومًا المقررة لفحص التظلم وبحثه، ثم يرفع بعدها الدعوى، ما لم ترد جهة الإدارة عليه قبل ذلك . وإن لم يتظلم فيبدأ ميعاد رفع الدعوى من يوم نشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا .

وإذا كان التظلم وجوبيًا فيجب على صاحب الشأن أن يتظلم خلال ستين يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا . فإذا قبلت جهة الإدارة المختصة تظلمه وأنصفته وأعطته حقه وعدلت قرارها أو عدلت عنه وسحبته انتهت المنازعة في مراحلها الأولى . ولا يجوز له اللجوء إلى القضاء الإداري، وإذا ردت جهة الإدارة المختصة برفض التظلم صراحة بدأ ميعاد رفع الدعوى القضائية من يوم إعلانه وعلمه بقرار الرفض . وإذا سكتت مدة ستين يومًا فيعد سكوتها

بمثابة رفض ضمني يجب على صاحب الشأن أن يرفع دعواه في غضون ستين يومًا ، تبدأ من يوم انقضاء الستين يومًا المقررة للتظلم .

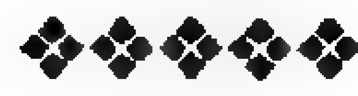
463- وإذا طلب صاحب الشأن الإعفاء من الرسوم القضائية وندب محام ليباشر الدعوى في خلال الستين يومًا المقررة لرفع الدعوى، فإن سريان مدة رفعها ينقطع ويظل موقوفًا ، حتى تبت لجنة المساعدة القضائية في طلبه قبولاً أو رفضًا وتعلنه بقرارها . ويجب عليه أن يرفع الدعوى خلال ستين يومًا من تاريخ علمه بقرار اللجنة، فإذا لم يرفعها في غضون هذه المدة فإن دعواه تكون غير مقبولة شكلاً، لرفعها بعد فوات الميعاد .



ثانيا : احتساب ميعاد رفع الدعوى حين البت في طلب المساعدة القضائية :

464- تعد الدعوى مرفوعة أمام القضاء الإداري حينما يودع صاحب الشأن صحيفتها في قلم كتاب المحكمة، ولا يعد الطلب الذي يقدمه للجنة المساعدة القضائية للإعفاء من الرسوم القضائية وندب محام ليباشر الدعوى إجراءًا قضائيًا، ولا ينتهي ميعاد الدعوى بالقرار الذي تصدره لجنة المساعدة القضائية قبولاً أو رفضًا، وإنما يبدأ من وقت صدوره ميعاد الدعوى، وينتهي بانقضاء ستين يومًا على صدوره، ومن ثم يجب أن يودع صاحب الشأن صحيفة الدعوى في قلم كتاب المحكمة في غضون المدة القانونية، فإذا انقضت دون تقديم الصحيفة، كانت دعواه غير مقبولة شكلاً . ويجوز أن يودعها في المدة المقررة للبت في طلب المعافاة، ولكنه يعد متنازلاً عن طلبه المقدم للجنة المساعدة

القضائية . ولا تنعقد الخصومة الإدارية إلا بإيداع عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة أثناء المدة القانونية، فحينئذ تعد مقبولة شكلاً [1] .



الفرع الرابع

أثر تقديم طلب المساعدة القضائية في ميعاد الستين يومًا، وميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

أولا : أثر تقديم طلب المساعدة القضائية في ميعاد الستين يوما :

465- إذا طلب صاحب الشأن المساعدة القضائية للدعوى التي يزمع رفعها على جهة الإدارة خلال المدة القانونية، انقطع سريان ميعاد رفع الدعوى طول المدة التي يفحص فيها الطلب، حتى يصدر القرار فيه قبولاً أو رفضًا، وحسب رأي الجهة القضائية التي تنظره وتتولى التحضير له، وتهيئته للفصل فيه . وبعد أن يصدر القرار يجب رفع الدعوى في غضون المدة القانونية التي تبدأ من يوم صدوره .

466- وقرار لجنة المساعدة القضائية لا يلزم إعلانه لصاحب الشأن ؛ لأن هذا القرار يصدر غالبًا حضوريًا في مواجهة طالب الإعفاء .

ويجوز أن يدفع صاحب الشأن الرسوم ويرفع الدعوى ولا ينتظر بت اللجنة في طلب الإعفاء، فيعد في هذه الحالة متنازلاً عن طلبه، ويجوز له

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص231 – 233، 236 .

أن يستفيد من استمرار قطع سريان ميعاد رفع الدعوى، فينتظر حتى تبت اللجنة في طلبه، وتتمكن جهة الإدارة من تعديل قرارها الخاطئ إن رأت أنه محق، وفي هذه الحالة يكون عالمًا بجميع الخطوات التي تتخذ في طلبه، ولذا يبدأ سريان ميعاد الطعن أمام القضاء من يوم صدور قرار اللجنة في طلب الإعفاء بالقبول أو الرفض . فإذا انقضت الستون يومًا وسكت ولم يرفع الدعوى خلال الستين يومًا التالية ثم رفعها بعد ذلك، فإنها لا تقبل شكلاً ؛ لأنه يكون قد فوت المدة القانونية المقررة للطعن .

467- ويجوز أن يقدم صاحب الشأن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية وندب محام لمباشرة الدعوى خلال المدة القانونية لنظر التظلم وقبل البت فيه . ولكن يجب أن يقدم طلبه خلال الستين يومًا التي تلي الستين يومًا المقررة لنظر التظلم وفحصه، حتى ينتج الطلب أثره في قطع سريان ميعاد الدعوى . فإذا ردت جهة الإدارة على صاحب الشأن برفض التظلم قبل انقضائها، فيبدأ ميعاد الطلب من اليوم الذي تعلنه فيه برفض التظلم . فإذا سكت ستين يومًا ثم قدم طلب الإعفاء بعد انقضائها، رفض الطلب لتقديمه بعد الميعاد، ولو رفع الدعوى مباشرة كانت غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد .

468- وإذا استحال تنفيذ قرار المعافاة فإن الميعاد الجديد يمتد ؛ كأن يقوم مانع يمنع المحامي المنتدب من مباشرة الدعوى، فلو عين في وظيفة – مثلاً – سقط قرار اللجنة ؛ لاستحالة تنفيذه، ويجب الرجوع إلى هيئة المساعدة القضائية قبل انقضاء ميعاد الستين يومًا المحددة لرفع الدعوى، تبدأ من يوم صدور القرار، لتصدر

قرارًا جديدًا بندب محام آخر يباشر الدعوى [1] .

469- وإذا تعددت طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية، فالطلب الأول وحده هو الذي ينتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، أما الطلبات الأخرى فلا تأثير لها ؛ لكيلا يصبح طلب الإعفاء وسيلة لإطالة أمد المنازعة الإدارية . ولذا يحسب ميعاد الطعن من اليوم الذي يصدر فيه قرار رفض الطلب الأول، ولا يعتد بتاريخ الفصل في الطلبات الأخرى قبولاً أو رفضًا، ولكن يجوز أن يصدر المفوض قرارًا في الطلب الثاني يختلف عن القرار الذي أصدره في الطلب الأول .

ولا حجية للقرار الصادر من لجنة البت في طلب المساعدة القضائية والإعفاء من الرسوم وندب محام يباشر الدعوى، فلا يقيد محكمة الموضوع ؛ لأنه إعفاء مؤقت من رسوم رفع الدعوى، وليس فصلا في منازعة قضائية .

470- ويجب أن ترد لجنة البت في طلبات المساعدة القضائية على صاحب الشأن وتعلنه بقرارها، فيبدأ من يوم إخطاره احتساب ميعاد رفع الدعوى، فلا يعد فوات الستين يومًا التالية لتقديم الطلب بمثابة رفضه مثل التظلم ؛ لأن المشرع نص على هذا في التظلم وحده، فلا يقاس عليه طلب الإعفاء، سيما وأن الجهة الإدارية لا تختص بالبت في طلب المساعدة القضائية، وإنما

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول يوليو سنة 1967م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة القضائية، ص1211 » .

الجهة القضائية المختصة هي التي تختص بالبت فيه [1].



ثانيا : أثر تقديم طلب المساعدة القضائية في ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا :

471- يسري أثر طلب المساعدة القضائية، سواء أكانت الدعوى مرفوعة أمام محاكم القضاء الإداري، أم كان طعنًا أمام المحكمة الإدارية العليا، لسببين :

السبب الأول : أن طبيعة كل من المدتين واحدة ؛ إذ تجب مباشرة

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السبق، ص224 – 228 .

وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية : (مؤدى نصوص لائحة الرسوم المطبقة أمام مجلس الدولة، الصادرة في 14 من أغسطس سنة 1946م، ومواد القانون رقم 90 لسنة 1944م الخاص بالرسوم القضائية : أنه يجوز للجنة المساعدة القضائية أن تصدر قرارًا بالإعفاء من الرسوم القضائية كلها أو بعضها، لمن يثبت عجزه عن دفعها، بشرط أن تكون دعواه محتملة الكسب .

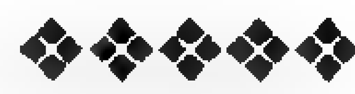
أثر الإعفاء من الرسوم يظل قائمًا ؛ فلا يجوز مطالبة الخصم المعفى بها، حتى لو صدر الحكم في الدعوى ضده وألزم بمصاريفها، حتى يصدر قرار جديد من لجنة المساعدة القضائية، بعد أن يثبت لها زوال حالة العجز عن دفع الرسوم بإبطال الإعفاء وإنهاء أثره .

لقلم الكتاب أن يستصدر من رئيس المحكمة التي أصدرت الحكم أمرًا بتقدير الرسوم المستحقة، سواء أكان المحكوم عليه ملزمًا ببعضها أم معفي منها، بقرار من لجنة المساعدة القضائية، إلا أنه لا يجوز له في الحالة الأخيرة اتخاذ إجراءات التنفيذ قبل صدور قرار بإلغاء الإعفاء وإنهاء أثره) .

– الطعن رقم 146 للسنة السابعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة أول يونيو سنة 1975م .

إجراء رفع الدعوى، أو تقديم الطعن قبل انقضائها .

السبب الثاني : أن الأثر القانوني المترتب على مراعاة المدة المحددة في رفع الدعوى أو تقديم الطعن، أو تفويت هذه المدة واحد، فإذا راعاها صاحب الشأن ورفع دعواه أو قدم طعنه خلالها، قبلت دعواه أمام محاكم القضاء الإداري، أو قبل طعنه أمام المحكمة الإدارية العليا . وإذا لم يراعها فرفع دعواه، أو قدم طعنه بعد فواتها، سقط حقه في الدعوى أو الطعن، ويكتسب القرار الإداري محل الدعوى أو الطعن حصانة ضد الإلغاء، فلا يمكن رفع دعوى بإلغائه، أو تقديم طعن في الحكم الصادر بشأنه [1] .



الفرع الخامس

امتداد ميعاد الطعن بعد صدور قرار لجنة المساعدة القضائية

472- يترتب على تقديم طلب المساعدة القضائية – سواء أكان جديًا أم غير جدي - ذات الآثار القانونية التي تترتب على التظلم، فكل منهما يقطع ميعاد رفع الدعوى ويقطع التقادم، وحين يقدم صاحب الشأن طلب الإعفاء يظل الميعاد موقوفًا، حتى تبت اللجنة في الطلب وتصدر القرار بالقبول أو بالرفض، ثم يبدأ احتساب ميعاد الستين يومًا المقررة لرفع الدعوى اعتبارًا من تاريخ صدور القرار ؛ لأن القرار حضوري كالإجراءات الإدارية .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص231، 232 .

473- ويسري الميعاد من تاريخ صدور القرار في حالة قبول الطلب إذا كان من الممكن رفع الدعوى اعتبارًا من هذا التاريخ، فإذا وجد مانع يمنع من رفع الدعوى، فلا يسري الميعاد إلا بعد زوال المانع، كأن يصدر قرار بالإعفاء من الرسوم القضائية وندب محام ليباشر الدعوى، ثم يتضح أن المحامي المنتدب قد مات، أو يحظر عليه مباشرة الدعوى لأي سبب ؛ كأن يكون قد التحق بوظيفة عامة، ففي هذه الحالة يستحيل تنفيذ قرار الإعفاء أو الانتفاع به لوجود المانع، ومن ثم يجب وقف ميعاد رفع الدعوى ما دام المانع موجودًا، إذ العدل يقتضي أن يمتد الميعاد لحين الرجوع إلى المفوض، كي ينتدب محاميًا آخر خلال مدة رفع الدعوى، وهي الستون يومًا من تاريخ صدور قرار الإعفاء .

474- وإذا حدث خطأ في قرار اللجنة أدى إلى رجوعها في القرار وإصدار قرار جديد بعد انقضاء ستين يومًا من صدور القرار الخاطئ، ثم رفع صاحب الشأن الدعوى بعدها، فإن القضاء الإداري المصري يقبلها شكلاً، كما لو تبينت المحكمة أن المحامي الذي ندبته اللجنة لمباشرة الدعوى لم يزاول المهنة أبدًا منذ أن قيد بالنقابة، وليس له مكتب معين، وليس له صلة بالمهنة، أو كان قد عين قاضيًا في تاريخ سابق على صدور قرار لجنة المساعدة القضائية، ولذا تعذر تنفيذ قرارها، فاحتاج الأمر إلى الاستعانة بمحام آخر، ليعاون صاحب الشأن على رفع الدعوى، وأدى هذا إلى فوات المدة القانونية، حتى أودع المحامي صحيفة الدعوى في قلم كتاب المحكمة المختصة بعد الميعاد، ففي هذه الحالة تقبل الدعوى شكلاً ؛ لأن قرار لجنة المساعدة القضائية يستحيل تنفيذه في الشق الخاص بندب محام ليباشر

الدعوى، مع أنه لا يرقى إلى درجة القوة القاهرة، ولكنه يجعل سريان ميعاد رفع الدعوى من تاريخ قبول طلب الإعفاء متعذرًا . ولذا يجب السماح لصاحب الشأن بمدة تقدرها المحكمة المختصة بنظر الموضوع حسب الواقع، وتبعًا لقواعد الحق والعدل، بحيث يستطيع صاحب الشأن أن يرجع فيها إلى لجنة المساعدة القضائية لندب محام آخر .

475- وقد قصد القضاء الإداري من قبول الدعوى شكلاً بعد فوات المدة المقررة لرفعها : التيسير على المتقاضين، ومراعاة لاعتبارات العدل، ومواجهة الظروف الواقعية التي دفعت صاحب الشأن إلى تفويت مدة الستين يومًا التالية لصدور قرار لجنة المساعدة القضائية .

والمحكمة المختصة لها سلطة تقديرية في مد الميعاد مدة معينة، وقبول الدعوى شكلاً بعد فوات المدة أو عدم قبولها حسب وقائع الأحوال؛ فلها أن تقدر ما إذا كانت الدعوى قد رفعت في المدة القانونية، فتعتبرها مقبولة شكلاً، أو تقدر أنها لم ترفع فيها، وإنما قصر صاحب الشأن في حق نفسه ولم يراع ميعاد الدعوى، فتعدها غير مقبولة شكلاً[1] .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص233 – 235 .

صيغة طلب الإعفاء من الرسوم القضائية

السيد الأستاذ المفوض رئيس هيئة المساعدات القضائية بمحكمة..........

مقدمه لسيادتكم ...... الموظف بوظيفة ...... والمقيم بـ . . .

(ويذكر المحل المختار إن وجد) .

والدعوى مقامة :

ضد

(1) .... بصفته مدعى عليه . (2) .... بصفته مدعى عليه .

ويعلنان بـ ....

الموضوع

تتلخص وقائع الدعوى في .... واستند الدفاع إلى .... ، ....

وحيث إن جهة الإدارة رفضت تظلم المدعي بكتابها رقم ....

في......... (ويعتبر عدم ردها بمثابة قرار سلبي بالرفض، لانقضاء ستين يومًا دون الرد) .

بناء على ذلك

يلتمس الطالب إعفاءه من الرسوم القضائية ، مع ندب أحد الأساتذة المحامين لمباشرة الدفاع عنه في هذه الدعوى أمام محكمة .... والحكم بقبول الدعوى شكلاً . وفي الموضوع بـ .... مع إلزام جهة الإدارة بالمصروفات وأتعاب المحاماة .

وتفضلوا بقبول وافر التحية ، تحريرا في ....

توقيع وكيل الطالب المحامي

صيغة طلب بالإعفاء من الرسوم القضائية وندب محام

السيد الأستاذ المفوض رئيس هيئة المساعدة القضائية .... بمحكمة ....

تحية طيبة (وبعد)

يتقدم بهذا الطلب لسيادتكم....... العامل بإدارة........ (أو الموظف) والمقيم .... شارع .... قسم ...... محافظة ....

ضد

السيد وزير .... بصفته .... ويعلن بهيئة قضايا الدولة الكائنة ....

مخاطبًا مع ....

الموضوع

(يذكر الطالب موضوع الدعوى التي يرغب في إقامتها)

وإذ كان الثابت أن الطالب يعجز عن سداد رسوم الدعوى، كما أن البين من أوراقها والمستندات التي قدمها أنه من المحتمل كسبها .

لذلك

يلتمس الطالب قبول هذا الطلب وإعفاءه من الرسوم القضائية، وندب أحد السادة المحامين للدفاع عنه في الدعوى سالفة البيان .

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام، ،

تحريرا في ....

الطالب

صيغة شهادة إدارية بإثبات العجز عن دفع الرسوم والمصروفات الإدارية اللازمة لرفع الدعوى

نشهد نحن الموقعين أدناه بأن السيد .... الموظف بـ ....

غير قادر على دفع الرسوم والمصروفات القضائية المتعلقة بإقامة دعواه أمام محكمة ....

الشاهد الأول	الشاهد الثاني
الاسم - - - - - - -	الاسم - - - - - - - - - - - -
الوظيفة - - - - - -	الوظيفة - - - - - - - - - - -
رقم البطاقة - - - - -	رقم البطاقة - - - - - - - - -
التوقيع :	التوقيع :

تصديق رئيس المصلحة

تحرير في - - - - - - - - - - -

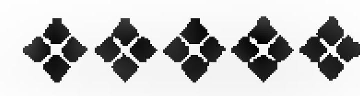
(الخاتم الرسمي)

المطلب الثاني
رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ،
وبطلان صحيفة الدعوى وأثره في الميعاد

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة .

الفرع الثاني : بطلان صحيفة الدعوى وأثره في الميعاد.



الفرع الأول
رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة

476- ينقطع سريان ميعاد رفع الدعوى بالمطالبة القضائية أمام محكمة ليست مختصة ؛ لكيلا يحول رفع الدعوى إلى محكمة ليست مختصة – بسبب خطأ معفو عنه، أو اختلاف الآراء القضائية « من غير غلط صاحب الشأن » حول المحكمة التي تختص بنظر المنازعة القضائية – دون إحداث أثرها في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى .

ولكن الحكم بعدم الاختصاص لا يمحو أثر المطالبة القضائية في قطع التقادم، في حالات سقوط الخصومة أو تركها أو بطلان الدعوى شكلاً .

ويقطع التقادم أو ميعاد رفع دعوى الإلغاء : التظلم، وطلب المساعدة القضائية، وكذلك رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة ؛

لأنه يدل دلالة أكيدة على مطالبة صاحب الشأن بحقه . ويستمر قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص [1] . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (مما لا نزاع فيه بحسب ما استقر عليه القضاء : أن رفع دعوى بطلب إلغاء قرار إداري إلى محكمة غير مختصة يقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ؛ لأنه إذا كان التظلم يقطع الميعاد المذكور، فإن رفع الدعوى بالفعل إلى محكمة غير مختصة يكون ابلغ في الدلالة على الرغبة في التظلم من القرار المطعون فيه . ومن ثم وجب ترتيب ذات الأثر عليه في قطع ميعاد رفع الدعوى، وبدهي أن هذا الأثر يظل قائمًا حتى يصبح الحكم بعدم الاختصاص نهائيًا بعد استنفاد طرق الطعن فيه) [2] .

477- ورفع الدعوى أمام أي محكمة غير مختصة يقطع سريان ميعاد الستين يومًا، إذا رفعت الدعوى قبل أن يصير القرار المطعون فيه نهائيًا ومحصنًا ضد الإلغاء بانقضاء ميعاد الطعن فيه، سواء أكانت محكمة إدارية، أم محكمة مدنية، أم لجنة قضائية .

وفي هذه الحالة يبدأ احتساب المدة القانونية المقدرة بستين يومًا لرفع الدعوى من تاريخ صدور الحكم بعدم اختصاص المحكمة التي رفعت الدعوى أمامها .

فإذا استأنف صاحب الشأن الحكم بعدم الاختصاص، وكان

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 8 من مارس سنة 1958م، «مجموعة السنة الثالثة القضائية، ص868 » .

(2) انظر : حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1851 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 20 من أكتوبر سنة 1959م، « مجموعة السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 64، ص106 » .

حكم محكمة الاستئناف يقبل الطعن فيه بالنقض، ولكن صاحب الشأن لم يعلن به، ولذلك لم يسر في مواجهته ميعاد الطعن بالنقض، حتى رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري، فإن الدعوى تعد مرفوعة في الميعاد القانوني .

ويستمر أثر قطع سريان ميعاد رفع الدعوى أمام محكمة ليست مختصة، إلى أن يصدر حكم المحكمة بعدم الاختصاص ويصير نهائيًا ؛ إما بفوات ميعاد الطعن فيه، أو باستنفاد طرق الطعن فيه .

478- ويقطع الميعاد كذلك رفع الدعوى التي تثير ولاية القضاء الكامل بدلاً من دعوى الإلغاء، **ولكن يشترط لقطع الميعاد شرطان :**

الشرط الأول : أن يكون رفع الدعوى إلى محكمة ليست مختصة، أو رفع دعوى القضاء الكامل قد تم أثناء المدة المقررة لدعوى الإلغاء [1]، وهي ستون يومًا من تاريخ نشر القرار الإداري - الذي كيفت الدعوى على أساسه بأنها من دعاوى الإلغاء - في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة « المرافق العامة »، أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علمًا يقينيًا .

الشرط الثاني : أن تكون الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها قد اختصمت في الدعوى التي رفعت إلى الجهة القضائية، أي : أن يؤدي رفع الدعوى إلى الجهة القضائية غير المختصة إلى وصول الإعلان برفع الدعوى إلى علم جهة الإدارة التي أصدرت القرار، أو الجهة الرئاسية لها [2] .

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص114 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 4 من مارس سنة 1969م .

479- ويتحقق سريان ميعاد رفع الدعوى أمام محكمة ليست مختصة لو رفعت دعوى الإلغاء ابتداء أمام القضاء الإداري، أو كانت طعنًا ممن يخرج عن الخصومة في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري، ولكنه رفع الدعوى خطأ أمام محكمة القضاء الإداري، حين يكون نظر الطعن من اختصاص المحكمة الإدارية العليا . فرفع الدعوى في هذه الحالة أمام القضاء الإداري يقطع سريان مدة رفع الدعوى المقررة قانونًا . وتحتسب المدة القانونية من يوم صدور الحكم بعدم الاختصاص.

والطعن في قرار مجلس التأديب العالي أمام محكمة إدارية يعد طعنًا أمام محكمة ليست مختصة، وبه ينقطع سريان ميعاد رفع الطعن في هذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا، ويستمر هذا الانقطاع حتى يصدر الحكم بعدم الاختصاص ويصير الحكم نهائيًا . وفي هذه الحالة يجوز أن يرفع صاحب الشأن طعنًا جديدًا في القرار أمام المحكمة الإدارية العليا تبعًا للإجراءات المقررة للطعن أمامها، والمواعيد القانونية المقررة [1] .

وقد أوجبت المادة العاشرة بعد المائة من قانون المرافعات المدنية والتجارية [2] : (على المحكمة إذا قضت بعدم اختصاصها أن تأمر بإحالة الدعوى بحالتها إلى المحكمة المختصة، ولو كان عدم

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص237 – 240 .

(2) القانون رقم 13 الصادر في سنة 1968م المعدل بالقانون الرقيم 23 الصادر في سنة 1992م .

الاختصاص متعلقاً بالولاية، ويجوز لها عندئذ أن تحكم بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات .

وتلتزم المحكمة المحال إليها الدعوى بنظرها) .

وهذا النص يطبق على محاكم القضاء العادي ومحاكم مجلس الدولة . ومن ثم فإن الطاعن في القرار الإداري إذا رفع دعواه أمام محكمة ليست مختصة، فإنه لن يتحمل بعد ذلك عبء إعادة رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة التي تختص بنظرها ؛ لأن المحكمة غير المختصة ملتزمة بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء، تطبيقاً لنص المادة السابقة [1] . وسيستفيد الطاعن بأثر قطع ميعاد دعوى

---

(1) ولذا يرى بعض الباحثين أن قطع الميعاد بهذا السبب ليس له قيمة عملية بعد وجود هذا النص إلا في حالة واحدة، وهي التي تصدر فيها المحكمة حكمها بعدم الاختصاص من غير أن تأمر بالإحالة، مع وجود محكمة أخرى مختصة بنظر الدعوى، ويصير حكمها بعدم الاختصاص نهائيًا بعدم الطعن فيه، أو برفض الطعن .

- انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 21 من سبتمبر سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة القضائية، المبدأ رقم 129، ص1233» . وحكم محكمة القضاء الإداري « الدوائر الاستئنافية » الصادر بجلسة 27 من ديسمبر سنة 1971م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة، المبدأ رقم 23، ص180 » . وحكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 20 من أكتوبر سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 64، ص106 » . وحكمها الصادر بجلسة 16 من مايو سنة 1961م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشرة، المبدأ رقم 172، ص235 » . وحكميها الصادرين بجلسة 26 من أبريل سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي=

الإلغاء، فإذا كانت مدة الستين يومًا قد انتهت، فإنه لا يلحقه ضرر ؛ لأن الميعاد كان منقطعًا منذ وقت رفع الدعوى إلى المحكمة غير المختصة [1] .

480- ولا يتحقق أثر التظلم، أو طلب المعافاة من الرسوم القضائية، أو رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة إلا مرة واحدة، وإذا تكرر فلا أثر لهذا التكرار ؛ فالتظلم الأول وحده هو الذي يقطع سريان ميعاد دعوى الإلغاء، بحيث تبدأ مدة جديدة للطعن بالإلغاء بعد البت في التظلم، أما التظلمات التالية لهذا التظلم فلا تجدي في قطع الميعاد، وكذلك الطلب الأول الذي يقدمه الطاعن للإعفاء من الرسوم القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة في المرة الأولى هما اللذان يؤثران في قطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

=قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 64، ص106». وحكمها الصادر بجلسة 25 من أبريل سنة 1967م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في السنوات من 1961 – 1966م، المبدأ رقم 387، ص734 » . وحكمها الصادر بجلسة 25 من أبريل سنة 1967م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في السنوات من 1966 – 1969م، المبدأ رقم 80، ص130 » . وحكميها الصادرين بجلسة 4 من مارس سنة 1969م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في السنوات من 1966 ـ 1969م، المبدأ رقم 318، ص577 » .

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص92 .

وعلة ذلك هي : عدم إتاحة الفرصة لأي أحد لكي يتحايل على الميعاد القصير الذي حدده المشرع للطاعن بالإلغاء في القرارات الإدارية فيطيله دون مبرر، فتضيع الحكمة من تحديده بستين يومًا .

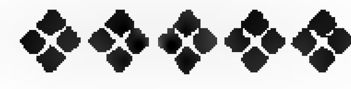
481- ولكن قد تجتمع الحالات الثلاث القاطعة لسريان ميعاد رفع الدعوى في دعوى واحدة [1] ؛ فإذا صدر قرار إداري وبدأ سريان ميعاد الطعن فيه بالإلغاء جاز لصاحب الشأن، أو وجب عليه أن يتظلم منه، فينقطع سريان الميعاد، فإذا رفضت جهة الإدارة تظلمه، جاز له أن يتقدم بطلب لإعفائه من الرسوم القضائية في خلال مدة ستين يومًا من تاريخ رفض التظلم، ويترتب على ذلك : انقطاع سريان الميعاد مرة ثانية، فإذا بتت لجنة المساعدة القضائية في طلبه، وقبلت إعفاءه من الرسوم بدأت ستون يومًا جديدة لرفع دعوى الإلغاء، فإذا رفع الدعوى بحسن نية أمام محكمة غير مختصة، فإن الميعاد ينقطع مرة ثالثة حتى يصدر الحكم من المحكمة بعدم اختصاصها، فتبدأ للطاعن مدة ستين يومًا أخرى من هذا التاريخ يرفع فيها دعوى الإلغاء أمام المحكمة المختصة .

وسبب ذلك : أن انقطاع سريان ميعاد الطعن بسبب كل حالة مستقل عن الحالتين الأخريين، ومن ثم فإن هذه الحالات كلها قد

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص403 .

تجتمع وتتعاقب، فتنتج أثرها القاطع لميعاد رفع دعوى الإلغاء [1] .



الفرع الثاني

بطلان صحيفة الدعوى وأثره في الميعاد

482- إذا رفعت الدعوى بصحيفة ليست موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة بطلت الصحيفة، لفقدانها إجراءً أساسيًا في استكمال شرط قبولها . وإذا صدر الحكم ببطلان صحيفة الدعوى فلا ينقطع سريان ميعاد رفع الدعوى ؛ لأن الإجراء الباطل لا يرتب أثرًا، والمحكمة حين تصدر الحكم تعتبر الصحيفة كأن لم تكن، فتزول جميع الآثار المترتبة عليها، وتفترق هذه الحالة عن حالة رفع الدعوى أمام محكمة ليست مختصة، التي يختلف فيها الرأي القضائي، أو يكون الغلط فيها معفوًا عنه، دون أن يخطئ صاحب الشأن في تعيين المحكمة المختصة .

وتفترق كذلك عن حالة موت المطعون ضده قبل أن يودع صاحب الشأن صحيفة الطعن ؛ لأن الخصومة فيها لاتنعقد، ويقع الطعن باطلاً، لأن تعيين الخصم بيان جوهري في الطعن، فإذا أغفله صاحب الشأن بطل الطعن ؛ لأنه سيكون موجهًا إلى من لا تصح مخاصمته قانونًا،

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص94، 95 .

وينجم عن ذلك عدم قبول الطعن شكلاً [1] .

483- ويرى بعض الباحثين أن رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، وعلى غير ذي صفة، لا يقطع الميعاد حتى يصدر الحكم في الدعوى بعدم القبول ؛ لأن جهة الإدارة عند رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة تحيط علمًا بهذه الدعوى، وتدرك أن القرار الذي أصدرته مهدد بالإلغاء بحكم قضائي، سواء من المحكمة التي رفعت الدعوى أمامها، أم من محكمة أخرى تكون مختصة بنظرها، وتطبيق الحكم ذاته على رفع الدعوى على غير ذي صفة يؤدي إلى نتيجة غير مقبولة ؛ إذ سيفاجأ مصدر القرار بعد مدة طويلة من تاريخ إصداره بوجود دعوى مرفوعة تطالب بإلغائه، وأنها لم توجه إلى الخصم الحقيقي، وأنه لا يزال من الجائز أن ترفع تجاه صاحب الصفة خلال ستين يومًا من تاريخ صدور الحكم بعدم القبول .

ولذات الحكمة يرجح هؤلاء الباحثون حكم محكمة النقض الذي لم يبح تصحيح الصفة أثناء نظر الدعوى إذا كان ميعاد الطعن قد انتهى [2] .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص242 .

(2) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص193 .
أما صدور حكم ببطلان صحيفة الدعوى فيقطع الميعاد ؛ لأن صحيفة الدعوى تتضمن : نعي المدعي على القرار الصادر بمجازاته، وتتصل – بما تضمنته – بعلم الجهة الإدارية التي يعمل بها، من واقع حضور ممثلها في جميع جلسات الدعوى، يتحقق منها رغم الحكم ببطلانها، كإجراء مفتتح للخصومة القضائية، معنى التظلم بما يحمله من نعي على القرار، وعزم على مخاصمته .=

المطلب الثالث

رفع الدعوى على غير ذي صفة ،

واعتراض الجهة الإدارية على القرار

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : رفع الدعوى على غير ذي صفة .

الفرع الثاني : اعتراض الجهة الإدارية على القرار .



الفرع الأول

رفع الدعوى على غير ذي صفة

484- إذا رفعت دعوى الإلغاء على جهة إدارية غير الجهة التي أصدرت القرار الإداري محل الطعن كانت مرفوعة على جهة غير ذات صفة ، وموجهة على غير خصم؛ إذ يجب – حين يختصم القرار الإداري – أن تتوجه الخصومة إلى جهة الإدارة المختصة التي أصدرت القرار ، أو من يمثلها لتلقي وجوه الطعن فيه ، والدفاع عنه ، وإنفاذ حكم المحكمة الذي تصدره بشأنه .

ورفع الدعوى على جهة غير ذات صفة يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى ؛ لأن دعوى الإلغاء خصومة عينية يختصم فيها القرار الإداري . وقد قرر المشرع مدة الستين يومًا لكيلا يظل القرار الإداري مهددًا بالطعن فيه بالإلغاء أمدًا بعيدًا ، وحتى يستقر القرار وتستقر معه

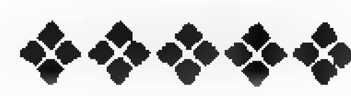
=- انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن الرقيم 270 للسنة العشرين القضائية، بجلسة 2 من فبراير سنة 1980م .

المعاملات المترتبة عليه بعد انقضاء هذه المدة . ولكن عندما يخطئ صاحب الشأن ويرفع الدعوى في الميعاد القانوني على جهة ليست ذات صفة يفترض أحد أمرين :

الأمر الأول : تصحح الدعوى شكلاً، فتوجه إلى الجهة الإدارية ذات الصفة أثناء سير الدعوى . وينبغي في هذه الحالة أن يحكم القضاء الإداري بقبول الدعوى شكلاً، وأن يعتبر رفع الدعوى على جهة غير ذات صفة في المدة القانونية يقطع الميعاد، ومن ثم فإن تصحيح شكل الدعوى في أي وقت أثناء سير الدعوى يكون قد تم في الميعاد القانوني .

الأمر الثاني : أن يحكم القضاء الإداري بعدم قبول الدعوى شكلاً، لرفعها على جهة غير ذات صفة، وهذا يعد إجراءًا قاطعًا لسريان ميعاد رفع الدعوى ؛ كرفع الدعوى أمام محكمة ليست مختصة، ويحتسب ميعاد الطعن من يوم صدور الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها على جهة غير ذات صفة .

ورفع الدعوى من غير ذي صفة لا يقطع سريان ميعاد رفع الدعوى ؛ لأن الدعوى لا تقبل إلا بتوافر شرط المصلحة الشخصية فيمن يرفع الدعوى . ولا يمكن تصحيح شكل الدعوى المرفوعة من غير ذي صفة بعد انقضاء ميعاد الطعن.



الفرع الثاني

اعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار

485- إذا اعترضت الجهة الإدارية ذات الاختصاص على القرار في أثناء المدة المقررة للطعن، نتج عن ذلك قطع سريان ميعاد الطعن

بالإلغاء . فقد تسلك الجهة الإدارية المختصة مسلكًا إيجابيًا في القرار، فتبحثه، وتعدله أو تعدل عنه وتسحبه، خلال الستين يومًا التي تعقب اعتراضها على القرار، فإذا انقضت هذه المدة ولم تعدل القرار أو تعدل عنه جاز أن يطعن صاحب الشأن في القرار خلال الستين يومًا التالية للمدة الأولى .

ومن أمثلة اعتراض جهة الإدارة على القرار : أن تصدر قرارًا بوقف تنفيذ القرار، فينتج وقف تنفيذ القرار : قطع سريان المدة المقررة للطعن فيه، ويصير هذا القرار غير نهائي . ولذا يجب أن يحسب بدء ميعاد الطعن فيه من يوم انتهاء الظرف المتسبب في وقف تنفيذ القرار، ويتحقق هذا بإلغاء أمر وقف القرار، أو بصدور قرار جديد بتعديل القرار . ويبدأ احتساب مدة ستين يومًا لطعن جديد من هذا اليوم .

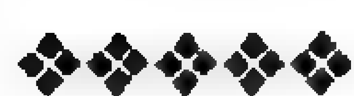
واعتراض الجهة الإدارية المختصة على القرار في المدة القانونية يقطع سريان ميعاد الطعن، قياسًا على حق أصحاب الشأن في التظلمات التي تقطع المدة القانونية إذا قدمت في الميعاد القانوني [1] . قررت محكمة القضاء الإداري أنه : لا وجه للقول بتحصين قرار وزير العدل من كل سحب، لمرور ستين يومًا منذ صدوره، ما دامت قد اعترضت الجهة المختصة – وهي وزارة المواصلات – على هذا القرار خلال الميعاد، وإذا كان سقوط حق الإدارة في سحب القرار الإداري لفوات الميعاد قد قيس على سقوط حق الأفراد في طلب الإلغاء، لانقضاء ذات الميعاد، فإن

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص173 .

القياس يقتضي – بوجه التقابل – أن يقف الميعاد إذا اعترضت جهة مختصة على القرار ؛ إذ مثل هذا الاعتراض يقابل التظلم المقدم من الأفراد [1].

وسقوط حق أصحاب الشأن في طلب الإلغاء بعد انقضاء مدة الستين يومًا يقابل سقوط حق جهة الإدارة في العدول عن القرار الإداري وسحبه لانقضاء المدة القانونية [2].



---

(1) حكمها الصادر بجلسة 20 من يناير سنة 1950م .

(2) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص241 – 244 .

المبحث السادس

وقف مدة الطعن بالإلغاء

486- يمتد ميعاد رفع دعوى الإلغاء وتطول المدة، سواء بوقف الميعاد أم بانقطاعه . ولكن الفرق بين الوقف والانقطاع : أن الوقف لا يترتب عليه محو المدة السابقة على تقديمه، وإنما يحتسب ضمن الأجل المحدد لرفع الدعوى، ويستكمل الميعاد سريانه بعد زوال سبب الوقف . أما الانقطاع فيؤدي إلى إسقاط المدة السابقة وفتح ميعاد جديد كامل يبدأ بعد زوال سبب القطع [1].

وقد استقر الفقه والقضاء على أن الميعاد الذي قرره القانون لا يسري في حق كل إنسان يستحيل عليه أن يباشر الإجراءات القانونية الضرورية للحفاظ على حقوقه، ولهذا فليس من المقبول أن تستقر الأوضاع القانونية على أساس قرارات إدارية غير مشروعة لم تسنح الفرصة لصاحب الشأن أن يطعن فيها ؛ لاستحالة قيامه بالإجراءات القانونية اللازمة بسبب خارج عن إرادته ؛ كطروء الجنون، أو نقص الأهلية، أو المنع بقوة جبرية، كالاعتقال، أو انقطاع المواصلات [2].

487- ومن ثم فإن الأمر يستلزم أن يقف سريان المدة التي يجب فيها رفع دعوى الإلغاء بالقوة القاهرة La force majeure التي تحول بين صاحب الشأن وبين اتخاذ هذه الإجراءات .

---

(1) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة» - المرجع السابق، ص512 .

(2) انظر : مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات « 1955 – 1965م » مادة « دعوى » في حكمها الصادر بجلسة 23 من ديسمبر سنة 1962م، المبدأ رقم 236 .

والقوة القاهرة هي : كل حادث فجائي يخرج عن إرادة الإنسان، يكون من شأنه أن يحول بينه وبين رفع دعوى الإلغاء؛ مثل نشوب الحرب، أو وقوع فيضان مدمر، أو زلزال شديد [1] .

فيشترط في القوة القاهرة ثلاثة شروط :

الشرط الأول : أن تكون حادثًا فجائيًا ، وأمرًا غير متوقع الحصول Imprevisibles .

الشرط الثاني : أن يكون دفعها Irresisitibles غير ممكن .

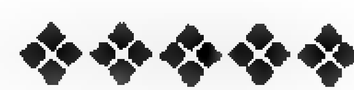
الشرط الثالث : أن يكون من شأنها أن تجعل تنفيذ الالتزامات مستحيلاً ؛ لأن مناط القوة القاهرة هو : وجود المدعي في حالة استحالة مطلقة، لا يكون له معها مكنة التصرف .

وكذلك يقف سريان المدة التي يجب فيها رفع دعوى الإلغاء بوفاة المحكوم عليه أثناء مدة الطعن .

وسنتحدث عن هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول : القوة القاهرة La force majeure .

المطلب الثاني : موت المحكمة عليه أثناء مدة الطعن .



---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » - المرجع السابق، ص152 .

المطلب الأول

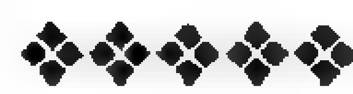
القوة القاهرة La force majeure

488- إذا قامت قوة قاهرة وقف سريان مدة رفع الدعوى إلى أن تزول آثارها، فالقواعد العامة تقضي بعدم سريان المواعيد القانونية في مواجهة من يستحيل عليه اتخاذ الإجراءات التي تمكنه من المحافظة على حقوقه. فإن الأوضاع الإدارية لا تستقر على أساس قرارات إدارية معينة، ولا يسري ميعاد الطعن في هذه الحالة؛ إذ يستحيل على صاحب الشأن أن يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد القانوني، ومن ثم فليس من المصلحة العامة أن يسري التقادم أو ميعاد الطعن حين يوجد مانع تتعذر معه المطالبة بالحق.

وتتحد طبيعة ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا مع طبيعة ميعاد الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية. ولذا فإن الطعن يقبل كل ما يقبله ميعاد رفع الدعوى من انقطاع ووقف سريان الميعاد، فإذا وقف ميعاد رفع الدعوى بسبب القوة القاهرة، وقف بسببها كذلك ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

489- ولا ينقطع سريان المدة القانونية زمن القوة القاهرة، وإنما يقف سريان زمنها فحسب. فإذا زال أثرها استكملت المدة التي كانت قد وقفت بسببها. كما لو اعتقل صاحب الشأن في مكان سحيق عن محل إقامته، ولا يوجد في مكان اعتقاله نظام يكفل للمسجونين القيام بالإجراءات القانونية التي

يريدونها، فهذا يعد قوة قاهرة تقف سريان ميعاد الطعن. فلا تحسب المدة التي وقف خلالها، ولكن تحسب المدة السابقة على الاعتقال، وهي التي تبدأ من يوم نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا إذا كان ثابتًا، ولم تمض عليه ستون يومًا قبل يوم اعتقاله، وإكمال الميعاد من يوم الإفراج عنه إلى يوم إيداع صحيفة الدعوى أو تقرير الطعن في قلم كتاب المحكمة. جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا أنه : إذا كان ذو الشأن قد مرض خلال ميعاد الطعن واستحال عليه بالنظر لحالته المرضية، اتخاذ الإجراءات اللازمة لإقامة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، فيعتبر بمثابة قوة قاهرة خارجة عن إرادته، من شأنها أن تقف ميعاد الطعن حتى تزول. ويترتب على وقف ميعاد الطعن : عدم حساب المدة التي وقف خلالها، وحساب المدة السابقة والمدة التالية. وإذا كانت قد مضت من ميعاد الطعن - قبل أن يصاب الطاعن بالشلل النصفي المفاجئ مع فقد النطق والحركة - مدة تسعة وثلاثين يومًا، فإنه إذا أودع تقرير الطعن قلم كتاب المحكمة بعد اثني عشر يومًا من تاريخ مزايلة حالة العجز إياه فإن الطعن يكون قد أقيم في الميعاد ومقبولاً شكلاً [1].



(1) انظر : حكمها في الطعن رقم 1868 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 24 من ديسمبر سنة 1966م. وحكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 15 من مايو سنة 1951م. « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، ص947 ».

المطلب الثاني
موت المحكوم عليه أثناء مدة الطعن

490- لو توفي المحكوم عليه خلال مدة الطعن وقف الميعاد، ويظل موقوفًا حتى يعلن الحكم إلى ورثته في آخر موطن كان لمورثهم قبل الوفاة، فيزول الوقف ويستأنف سريان الميعاد إلى نهاية المدة المتبقية منه، وليس لمدة جديدة؛ لأن الوفاة تقف الميعاد ولا تقطعه.

ووقف سريان المدة في هذه الحالة خاص بالوفاة التي حدثت أثناء سريان ميعاد الطعن، ويطبق كذلك في حالة وجود أحد أسباب انقطاع الخصومة، مثل انعدام أهلية الخصومة لدى الخصم، بشرط أن يثبت فقد الأهلية بحكم قضائي؛ كتوقيع الحجر على الخصم لجنون أو عته أو عاهة في العقل، أو يثبت فقد الأهلية بدليل قطعي؛ كتقرير طبي صادر من مصلحة الطب الشرعي، أو قومسيون طبي، أو طبيب اختصاصي، أو مستشفى – حكومي أو خصوصي مرخص به – معد للمصابين بأمراض عقلية، أو قرار من مجلس مراقبة الأمراض العقلية بوزارة الصحة العمومية، يثبت وجود حالة المرض العقلي المفقد للأهلية بخصائصها المحددة لهذا الأثر، في المدة التي يمكن التمسك فيها بوقف ميعاد الطعن.

491- ولا يصح لإثبات هذه الظروف دليل لا يوجد في وقته، وإنما يقصد إنشاؤه متأخرًا في وقت لاحق، لإثبات أمر انقضى وقت إثباته، ومن ثم فلا يقبل من صاحب الشأن أن يطلب من المحكمة إحالته إلى الطبيب الشرعي، لفحصه وتقدير حالته العقلية، للتحقق من وجود أو عدم وجود حالة المرض العقلي به،

ومدى تأثيره على أهليته وإدراكه في الماضي الذي يرجع لبضع سنوات .

وإذا اتحد وقت انعدام الأهلية مع وقت ميعاد تقديم التظلم من القرار الإداري، أو ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالطعن على هذا القرار، أو مدة سريان ميعاد الطعن في الحكم الصادر ضده، فإن سريان المدة يقف في هذه الحالات، وتظل موقوفة إلى أن يزول سبب الوقف، وبعد ذلك تستأنف المدة سريانها حتى نهاية المدة المتبقية منها وليس لمدة جديدة[1] .



(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص247، 248 .




الفصل الثالث

أقسام القرارات الإدارية

من حيث مراعاة

مدة الطعن بالإلغاء



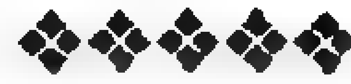

492- ينبغي أن يرفع صاحب الشأن دعوى الطعن بالإلغاء خلال الستين يومًا التالية لنشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًّا تفصيليًّا، بعد أن يحدد مركزه القانوني في يوم معين يبدأ منه احتساب ميعاد الطعن . إلا إذا انقطعت المدة بالتظلم الإداري، أو بسبب آخر، ثم يبدأ احتساب مدة جديدة للطعن بعد أن يزول أثر سبب القطع .

وجل القرارات الإدارية النهائية يجب أن يتم الطعن فيها خلال مدة الستين يومًا . ولكن يجوز – استثناء – الطعن بالإلغاء في بعض القرارات الإدارية النهائية بعد انقضاء مدة الستين يومًا .

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها دون تقييد بالمدة .

المبحث الثاني : القرارات التي يجب الطعن فيها خلال المدة، والقرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل، والقرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن .



المبحث الأول
القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها
دون تقييد بالمدة

توجد بعض القرارات الإدارية يجوز الطعن فيها في أي وقت، من غير تقييد بميعاد الستين يومًا، وهي ستة أنواع :

النوع الأول : القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة :

493- قد يلزم المشرع جهة الإدارة باتباع قواعد معينة في إصدار القرارات الإدارية، فتكون سلطتها مقيدة ولا تتمتع بسلطة تقديرية، فلا يجوز لها أن تمنح أو تمنع إلا في حدود التشريعات المعمول بها ؛ لأن أعمالها إن هي إلا تطبيق لقواعد آمرة، وتنفيذ وتقرير للحق الذي يحدده المشرع، ولذا لا يكون القرار الإداري منشئًا لمركز قانوني، وإنما هو مقرر له . ويجوز لجهة الإدارة أن تسحبه في أي وقت عندما تكتشف أنه مخالف للتشريعات ؛ لأنه لا يرتب حقوقًا مكتسبة يحظر على جهة الإدارة أن تمسها . ولصاحب الشأن أن يطعن في القرار الإداري المبني على سلطة مقيدة من غير تقييد بميعاد الستين يومًا . فلو أصدر مجلس نقابة المحامين قرارًا بقبول قيد محام، وتم القيد بناء على مخالفة قانونية، فيجوز للنقابة أن تسحب القرار الصادر بقبول قيده في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يومًا المقررة .

494- ولو استندت جهة الإدارة في إصدار قرارها إلى واقعة قانونية وجعلتها سببًا لإصداره، فلا يعد هذا القرار مبنيًا على سلطة مقيدة أو عملاً تنفيذيًا ينشئه القانون، كما لو صدر قرار إداري

بفصل موظف استنادًا إلى صدور الحكم عليه، وإنما يجب أن تصدر جهة الإدارة عملاً إيجابيًا تنزل به حكم القانون على وضعه الفردي، إذا تحققت من توافر شروط انطباقه عليه، وهي في ذلك تتدخل بسلطتها التقديرية في تبيين طبيعة الجريمة والعقوبة المحكوم بها [1] .

495- وللقضاء الإداري ولاية كاملة في المنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات التي تخص الموظفين العموميين أو ورثتهم، أما المنازعات المتعلقة بمعاشات موظفين يتبعون نقابة مهنية تعد هيئة إدارية من أشخاص القانون العام – مثل : نقابة المحامين، أو المعلمين، أو المهندسين، أو الصحفيين، أو التجاريين، أو الأطباء – فلا تكون للقضاء الإداري ولاية كاملة، وإنما تقتصر ولايته على سلطته في إلغاء القرار الإداري، ويتقيد الطعن في القرار بمدة ستين يومًا . أما إذا صدر القرار المطعون فيه بناء على سلطة مقيدة، فلا تتقيد دعوى إلغائه بمدة الستين يومًا .

وإذا امتنعت جهة الإدارة عن إصدار قرار إداري بترقية يوجبها المشرع، جاز الطعن في القرار السلبيّ بالامتناع عن الترقية في أي وقت من غير تقييد بمدة الستين يومًا ؛ لأن الحق مستمد من التشريع مباشرة، والدعوى في هذه الحالة ليست دعوى إلغاء، وإنما هي دعوى استحقاق[2] جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (متى كان المرجع في تحديد

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 978 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 10 من يناير سنة 1965م .

(2) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص258 – 261 .

الأقدمية قواعد تنظيمية آمرة للسلطة التنفيذية، بوجوب مراعاتها والسير عليها، فإن ما تصدره تلك السلطة من قرارات، وهي تطبق تلك القواعد على الحالات الفردية للموظفين بالمخالفة لأحكامها، لا يكون حجة عليهم، ولا يحول دون مطالبتهم بتعديل أقدميتهم على الوجه الصحيح طبقاً للقواعد المذكورة، حتى ولو فاتت مواعيد الطعن في تلك القرارات ؛ لأنهم لا يستمدون حقهم من القرارات الفردية الصادرة في شأنهم، وإنما يستمدونها من القواعد التنظيمية العامة . ومن ثم كانت مطالبة المدعي بتعديل أقدميته - بعد أن رفضت الوزارة تظلمه من الوضع الذي قررته له - غير مقيد بميعاد الستين يوماً المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة)[1].

النوع الثاني : القرارات الإدارية المستمرة :

496- يتقيد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية بميعاد الستين يوماً المحددة قانوناً، وهذا الميعاد يفترض أن القرار الإداري قد أنتج آثاره بصفة نهائية، واستنفد أغراضه.

أما القرارات الإدارية المستمرة التي تنتج آثارها بصفة متجددة وقائمة، فيجوز الطعن فيها ما دام القرار باقياً دون تقييد بالميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء .

497- وقد طبق القضاء الإداري في البداية هذا الاتجاه في القرارات الإدارية السلبية، ثم طبقه على قرارات إدارية أخرى ؛ مثل القرار الإداري الذي يصدر بوضع اسم شخص في قوائم الممنوعين من السفر . وقد قررت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر

---

(1) حكمها في القضية الرقيمة 535 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 5 من مارس سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 360، ص607 » .

في الثاني عشر من فبراير سنة أربع وثمانين وتسعمائة وألف للميلاد [1] : أن ما تضمنته المادة الرابعة من قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي من حرمان المدعين من الانتماء إلى أحزاب يعد في الواقع اعتداء على الحقوق والحريات السياسية للمدعين لا ينتهي أثره بمجرد وقوعه . وإنما يظل قائمًا منذ فرضه بقرار المدعي العام الاشتراكي إلى أن يزول هذا الاعتداء . والحرمان من مزاولة الحقوق والحريات السياسية لا يجوز أن يكون أزليًّا مطلقًا ، فإن ذلك الحرمان يعد قيدًا على أغلى ما يتمتع به المواطن وهو حريته السياسية .

وبناء على هذا يجوز لكل مواطن حرم من مزاولة حقوقه السياسية أن يلجأ إلى القضاء الإداري للمطالبة برفع هذا الاعتداء، وهذا الحق مقرر له في كل وقت وحين، ولو لم يكن بصدد مباشرة أحد الحقوق السياسية المقررة له ؛ لأن مجرد الرغبة في الفكاك والتخلص من مثل هذا القيد يبرر للمواطن الذي تقرر حرمانه من حقوقه السياسية ، أن يسعى دائمًا – كلما سنحت له الظروف – للمطالبة برفع هذا الاعتداء الواقع على حريته وحقه ؛ إذ إن ممارسة الحقوق السياسية في الدول الديمقراطية غير موقوتة بفترة زمنية محددة، ومن ثم لا يوصد أبدًا أمام مواطنيها باب الطعن على القرارات الصادرة بالحرمان

---

(1) في الدعوى المرفوعة من الأستاذ محمد فؤاد سراج الدين، والأستاذ إبراهيم فرج ضد السادة : رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، والمدعي العام الاشتراكي، ووزير الداخلية بخصوص بعض القرارات التي أصدرها المدعي العام الاشتراكي بحظر الانتماء إلى أحزاب سياسية « العزل السياسي »، استنادًا إلى قانون « حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي » .

السياسي، بل يظل ميعاد الطعن فيها مفتوحًا ما بقي هذا الحرمان قائمًا.

498- وقرر مجلس الدولة أن القرارات الإدارية السلبية تعد من قبيل القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد دعوى الإلغاء. والقرارات السلبية هي : الناشئة عن عدم الرد على صاحب الشأن منذ البداية حينما تكون سلطة الإدارة مقيدة، مثل : عدم الرد على طلب ترخيص معين، أو الامتناع عن التأشير على حكم بصلاحيته للشهر . فالقرار الإداري السلبي هو : القرار المستفاد من امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها أن تتخذه طبقًا للقوانين واللوائح [1] .

ويعترض « الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي » على فكرة القرار السلبي المستمر، ويقرر أن ميعاد الطعن يظل مفتوحًا، بناء على أن القرار الذي يستنتج من سكوت الإدارة لم ينشر ولم يعلن حتى يبدأ سريان الميعاد ؛ ولكنه يوافق في النهاية على فكرة القرار المستمر ؛ إذ قرر : أن المحكمة الإدارية العليا قد جاءت في أحد أحكامها بصياغة موفقة، حينما أفصحت بأن القرار المطعون فيه قرار إداري سلبي، لا تتقيد المطالبة بإلغائه بميعاد معين، ما دام أن الامتناع مستمر [2] .

النوع الثالث : القرارات السلبية بالامتناع عن إصدار قرار :

499- يجوز الطعن بإلغاء القرار الإداري السلبي بالامتناع عن إصدار

---

(1) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص117، 118 .

(2) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص385 – 391 .

قـرار معـين في أي وقـت، دون تقييـد بمـدة السـتين يومًـا مـا دام الامتناع مستمرًا ؛ فالقرار الإداري السلبي بالامتناع عن الترخيص لصـاحب الشـأن بالصعود إلى البـواخر يظـل مسـتمرًا طـوال مـدة امتناع جهة الإدارة، وهذا الامتناع هـو قـرار إداري مسـتمر، ولـذا يظـل ميعـاد طلـب إلغائـه مفتوحًـا في أي وقـت، دون تقيـد بميعـاد السـتين يومًـا، ويجـوز الطعـن في القـرار السـلبي بالامتنـاع عـن التأشير على الحكم بصلاحيته للشهر في أي وقـت، دون تقييـد بمدة الستين يوما[1].

500- وكانت محكمة القضاء الإداري تبيح لصاحب الشـأن أن يطعـن بإلغـاء القـرار الإداري السـلبي بالامتنـاع عـن الإفـراج، أو الامتنـاع عـن إلغـاء قـرار الاعتقـال في أي وقـت ؛ لأنـه قـرار مسـتمر مـا دام الاعتقال مستمرًا[2].

ثم عدلت محكمة القضاء الإداري عن هـذا الاتجـاه، ورأت وجـوب الطعن على قرار الاعتقال بالإلغاء في ميعـاد السـتين يومًـا، فقضـت بأنـه : ليس صحيحًا ما ذهب إليه المدعي من أن قـرار الاعتقـال يتجـدد في كـل يـوم، ذلـك أن هـذا القـرار يحـدث - بمجـرد صـدوره - مركـزًا قانونيًـا للمعتقل، من مقتضاه : تقييد حريته وهـو في قبضـة السـلطة القائمـة علـى

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 409 للسنة الثالثة عشرة القضـائية، الصادر بجلسة 8 من ديسمبر سنة 1959م، « مجموعة السنة الرابعـة عشـرة، المبدأ رقم 8، ص1954 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1083 للسـنة السـابعة القضـائية، الصادر بجلسة 25 من ديسمبر سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التـي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، ص110 » .

الأمن العام لمدة غير محدودة، ويظل هذا المركز القانوني قائمًا، مادام أن قرار الاعتقال باق. ومن ثم يكون استمرار الاعتقال ليس إلا استمرارًا لأثر القرار الصادر بذلك، وليس قرارًا باعتقال يتجدد في كل يوم من أيام الاعتقال [1].

فحينما يستطيع صاحب الشأن أن يطلب طلبات جديدة، يظل ميعاد الطعن بالإلغاء مفتوحًا دون تقييد بالمدة القانونية، مثل الحالات السالفة؛ كمطالبته بتطبيق التشريعات على حالته، أو منحه ترخيصًا، أو إنهاء اعتقاله والإفراج عنه، أو عند تغير الظروف وعدم رد جهة الإدارة على طلباته يعد قرارًا سلبيًا بالرفض، وتكرار الرفض الضمني ينشئ قرارًا جديدًا، يظل موجودًا ومستمرًا طوال مدة امتناع جهة الإدارة. ويتجدد القرار الإداري السلبي بالامتناع عن إصدار قرار معين عند تقديم كل طلب. ولذا يظل ميعاد الطعن بإلغائه مفتوحًا أمام صاحب الشأن في أي وقت، دون أن يتقيد بمدة الستين يومًا. فإذا رفع صاحب الشأن الدعوى أثناء مدة امتناع جهة الإدارة عن الرد عليه، فإنه يكون رفعها في الميعاد القانوني [2].

501- وإذا أصرت جهة الإدارة على قرارها السلبي بالامتناع، فإن ميعاد طلب إلغائه يظل مفتوحًا في أي وقت دون تقييد بمدة الستين

---

(1) حكمها في القضية رقم 1232 للسنة الثانية عشرة القضائية، الصادر بجلسة 14 من أبريل سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة عشرة، ص190 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 787 للسنة الثالثة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 7 من فبراير سنة 1961م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشرة، ص142 » .

يومًا، ولو لم يطلب صاحب الشأن طلبات جديدة .

ويعد هذا القرار الإداري السلبي بالامتناع مستمرًا ؛ لأن صاحب الشأن حين يطالب جهة الإدارة بإصدار القرار، إنما يستمد حقه في ذلك من التشريع مباشرة، ولكن جهة الإدارة تنكر عليه هذا الحق ؛ إذ الشروط التي اشترطها المشرع لاتنطبق على حالته . بيد أن المشرع لم ينص على أن فوات ميعاد معين يعد قرارًا ضمنيًا بالرفض . ومن ثم فإن الرفض يعد قائمًا ومستمرًا بمجرد عدم الرد على طلب صاحب الشأن مدة معقولة . ويظل الطعن بإلغاء هذا القرار الإداري السلبي بالامتناع عن إصدار قرار معين مفتوحًا في أي وقت، دون تقييد بمدة الستين يومًا، ما دام الامتناع مستمرًا (1) .

ويتجدد القرار الإداري المستمر من وقت إلى وقت آخر دائمًا، خلافًا للقرارات الإدارية الوقتية التي يشترط أن يتم الطعن فيها خلال مدة الستين يومًا (2) .

502- ويرى « الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي » أن الطعن بالإلغاء في القرارات السلبية يظل مفتوحًا إلى أجل غير مسمى ؛ لأن الطاعن لم يعلم بعد بمضمون القرار، وكان الواجب على المحكمة أن تبني قضاءها على طبيعة وضع القرار السلبي . أما فكرة القرار

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص180 .

(2) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص261 – 263 . والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص99 وما بعدها .

المستمر التي ابتدعتها المحكمة، فيعتقد أنها ستوقع القضاء الإداري في حرج شديد؛ لأن كثيرًا من القرارات الإدارية يمكن وصفها بأنها «قرارات مستمرة»، ومع ذلك فيكاد يكون من المقطوع به : أن ميعاد الطعن فيها لا يستمر إلى ما لا نهاية ؛ مثل القرار الصادر باعتقال إنسان إداريًا هو قرار مستمر، والقرار الصادر برفض تعيين إنسان في وظيفة عامة، سيجعل هذا الإنسان خارج الوظيفة باستمرار، والقرار الصادر برفض الترقية ذو أثر مستمر، ولا سيما في الحالات التي تتم فيها الترقية بالأقدمية . ولم يقرر أحد أن هذه القرارات الصريحة التي أصدرتها الإدارة صراحة يمكن الطعن فيها في أي وقت، فهي – مع التسليم بأنها ذات أثر مستمر – تتحصن ضد الإلغاء بانقضاء الستين يومًا .

ويقرر « الدكتور مصطفى فهمي » - كذلك – أن تكييف القرار السلبي بأنه قرار مستمر فكرة غير موفقة، وتؤدي إلى خلط الأمور في مجال الطعن بالإلغاء . ويدل على ذلك : أن المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت القرار الصادر بوضع اسم إنسان في قوائم الممنوعين من السفر، قرارًا يتجدد أثره بحكم طبيعته كلما استجدت مناسبات السفر . ومن ثم فإن القرار الصادر بمنع الإنسان من السفر لا يعد تنفيذا للقرار السابق، وإنما ينشأ ميعاد جديد للطعن في كل مرة يمنع فيها الإنسان من السفر [1] .

وهو لم يستطع أن يقبل هذا التكييف على علاته، وإنما فرق بين حالتين :

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 16، ص159 .

الحالة الأولى : إذا كانت الإدارة قد أخطرت الإنسان بقرار وضع اسمه في قوائم الممنوعين من السفر . وفي هذه الحالة لا يتصور أن يتجدد ميعاد الطعن بالإلغاء كلما استجدت مناسبات السفر ؛ لأن قرارات الإدارة حينئذ ستعد عملاً تنفيذيًا لقرار واحد، فلا تفتح للإنسان ميعادًا جديدًا .

الحالة الثانية : إذا لم تخطر الإدارة الإنسان بقرار وضع اسمه في قوائم الممنوعين من السفر واعتبرت هذا القرار أمرًا داخليًّا يمثل تعبيرًا عن رأيها في الناس، تحتفظ به لنفسها ولا تريد أن تظهره وتصرح به . وهذه الحالة وحدها هي التي يتصور أن ينشأ فيها ميعاد جديد للطعن كل مرة، لأن الأمر سيبدو كأنه يتعلق بعدة قرارات إدارية تصدر عن فكرة معينة، تخفيها الإدارة في نفسها ولا تعلنها صراحة لصاحب الشأن.

ويعتقد « الدكتور مصطفى » أن القضاء الإداري يستطيع أن يتجنب كثيرًا من الزلل إذا أهمل فكرة القرار المستمر في هذا المجال، واستند على طبيعة القرار السلبي ذاته، وأسس حكمه على أن الطاعن لم يعلم بعد بموضوع القرار، وأن هذا القرار السلبي لم يعلن ولم ينشر .

وقد جاءت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بصياغة موفقة ؛ إذ قالت : (ومن حيث إنه بالنسبة لعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، فإنه مردود بأن الثابت من الأوراق، أن مراد المدعي هو : المطالبة بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن بحث التنازل المقدم منه وتقرير تعويض له. ولا شك أن هذا القرار قرار إداري سلبي، لا تتقيد المطالبة بإلغائه

بميعاد معين، طالما أن الامتناع مستمر)[1] .

فلا حاجة – لديه – للاستناد على فكرة القرار المستمر ؛ لأنها ستجر في هذا المجال إلى خلط لا داعي له [2] .

503- ونحن نرى أن رأي « الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي » غير سديد ؛ لأن القرار الإداري السلبي هو قرار مستمر بطبيعته، وليس هذا رأيًا للقضاء ولا محلاً للاجتهاد ، والأمثلة التي استدل بها لا تؤيد وجهته ؛ لأنها كلها أمثلة للقرار الصريح، وهي مقيدة بميعاد الستين يومًا بلا خلاف .

وأما وصفه لفكرة القرار المستمر بأنها غير موفقة، وأنها تؤدي إلى خلط الأمور في مجال الطعن بالإلغاء فهذا خطأ كبير.

وأما تعليقه على حكم المحكمة الإدارية العليا، باعتبار القرار الصادر بوضع اسم إنسان في قوائم الممنوعين من السفر قرارًا يتجدد أثره بأنه لا يقبله، وإنما تجب التفرقة بين حالة إخطار الإدارة للإنسان الممنوع من السفر، وفي هذه الحالة تعد قرارات الإدارة بمنعه من السفر - كلما استجدت مناسبات السفر - أعمالاً تنفيذية لقرار واحد، ولا تفتح للإنسان ميعادًا جديدًا . وحالة عدم إخطار الإدارة للإنسان بقرار وضع اسمه في قوائم الممنوعين، فإنها يتصور فيها أن ينشأ فيها ميعاد جديد للطعن في كل مرة، فهذا تعليق مفتعل وجانبه التوفيق، لأن الأمر يتعلق بقرار سلبي مستمر.

---

(1) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة القضائية، المبدأ رقم 143، ص1149 .

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول: اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص389 – 391 .

وأما استحسانه لصياغة حكم المحكمة الإدارية العليا ففي غير محله ؛ لأن هذا الحكم لم يخرج عن المنهج الذي قرره القضاء الإداري .

النوع الرابع : القرارات الإدارية المعدومة :

504- إذا كان القرار الإداري معيبًا بعيب جوهري يجعله من فصائل الأعمال المادية، أو ينعته باغتصاب السلطة ؛ كما لو مارست السلطة التنفيذية عملاً يدخل في اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أو يصدر القرار الإداري من إنسان ليس مختصًا بإصداره، جاز الطعن فيه من غير تقييد بمدة الستين يومًا [1]، بشرط أن يكون العيب في التصرف واضحًا ؛ لأن هذا القرار يعد معدومًا، ويفقد صفته الإدارية، ويغدو عملاً ماديًا، فلا يكتسب حصانة بانقضاء مدة الستين يومًا، ولا يصحح عيبه فوات الميعاد المقرر للطعن، ولا يقبل التنفيذ المباشر، ولا ينشئ مركزًا قانونيًا مهما طال عليه الأمد، وإنما يجوز أن تسحبه جهة الإدارة المختصة في أي وقت، وأن ترجع البصر فيه . ويجوز أن يطعن فيه صاحب الشأن في أي وقت دون تقيد بميعاد الستين يومًا [2] .

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص411، 412 .

(2) جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : « إن القرار الإداري المعدوم – حكمه في ذلك حكم الأحكام المعدومة – ليس من شأنه أن يرتب أي أثر قانوني قبل الأفراد، أو يؤثر في مراكزهم القانونية، ويعد مجرد= واقعة مادية لا يلزم الطعن فيه أمام الجهة المختصة قانونًا للحكم بتقرير انعدامه، وإنما يكفي إنكاره عند التمسك به وعدم الاعتداد به ».

=

505- ومن أمثلة القرارات الإدارية المعدومة : لو أصدر الرئيس الإداري عقوبة تأديبية في مخالفة مالية لايختص بإصدار عقوبات فيها ؛ لأن المحكمة التأديبية هي التي تختص بإصدار العقوبات في المخالفات المالية . أو أصدرت جهة إدارية قرارًا لا تختص بإصداره قانونًا ؛ لأن صدوره من هذه الجهة يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم، وبذلك يمكن الطعن فيه دون التقيد بميعاد [1] .

وإذا فقد القرار الإداري ركن النية من جهة الإدارة عند إصداره، اعتبر قرارًا إداريًا معدومًا [2] ؛ كالقرار الصادر بترقية موظف دون وجه حق، لعدم توافر شرط الأقدمية فيه. جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (ومن ثم فإذا رقي شخص بدون حق، على فهم أنه يتوافر فيه شرط الأقدمية، بينما هو فاقده، فإن قرار الترقية بالنسبة إليه يكون في الواقع من الأمر قد فقد ركن النية، على وجه ينحدر به إلى درجة الانعدام، فلا يكتسب أية حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن فيه

=- حكمها الصادر في القضية رقم 1191 للسنة الثانية عشرة القضائية، بجلسة 23 من نوفمبر سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 11، ص91 » .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 1365 للسنة الثانية عشرة القضائية، بجلسة 29 من نوفمبر سنة 1969م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة عشرة، المبدأ رقم 6، ص38 » .

(2) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » - المرجع السابق، ص180، 181 .

بالإلغاء أو السحب، بل يجوز الرجوع فيه وإلغاؤه في أي وقت)[1] .

واغتصاب السلطة اغتصابًا جسيمًا يؤدي إلى انعدام القرار الصادر، ويجعله فعلاً ماديًا ليس له أثر قانوني، ولا يكتسب حصانة بانقضاء ميعاد الطعن فيه، ولا يتقيد التظلم من هذا القرار بميعاد محدد، وإنما يمتد أثر الانعدام إلى القرار الصادر برفض التظلم، فلا يتقيد صاحب الشأن برفع الدعوى في خلال الستين يومًا التي تلي رفض التظلم، ويجوز له أن يجدد تظلمه ليستصدر قرارًا يقبل الطعن عليه، عملاً بالقاعدة العامة : « إن ما بني على المعدوم يكون معدومًا مثله »[2]

وكذلك لو صدر تقرير سري بكفاية أحد الموظفين العموميين، ولكنه لم يؤد عملاً في المدة التي وضع فيها التقرير لسبب يخرج عن إرادته ؛ كمرض أقعده عن العمل، أو لصدور قرار بوقفه عن العمل، فيحظر على جهة الإدارة أن تضع تقريرًا عنه ؛ لأنه لم يؤد أعمالاً يؤسس عليها التقييم. ومن ثم فإن القرار الصادر بتقرير الكفاية يكون في هذه الحالة معيبًا بمخالفة جسيمة تؤدي به إلى الانعدام، فلا يكتسب حصانة بانقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء .

506- أما إذا كان القرار الإداري معيبًا بعيب لايؤدي إلى انعدامه، أو اعتبار جهة الإدارة التي أصدرته مغتصبة للسلطة، فيجب الطعن فيه بالإلغاء خلال مدة الستين يومًا المقررة قانونًا لرفع دعوى

---

(1) حكمها الصادر في القضية رقم 830 للسنة الثالثة عشرة القضائية، بجلسة 19 من ديسمبر سنة 1971م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة عشرة، المبدأ رقم 19، ص109 » .

(2) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق، ص70، 71 .

الإلغـاء، إذا كـان سـبب الطعـن هـو : وجـود عيـب عـدم الاختصـاص، أو وجود عيـب مخالفـة التشـريعات، أو الخطـأ في تطبيقهـا وتأويلـها، أو عيـب في الشـكل، أو إسـاءة اسـتعمال السـلطة . ويجـب أن يقـدم صـاحب الشـأن الـتظلم في الميعـاد القانوني في الحالات التي يستلزم المشرع تقديمه فيها [1] .

ويختلف الأمر في حالة التنفيذ ؛ لأن تاريخ انتهاء التنفيذ يعد بداية لميعاد الطعن في القرار الذي تم تنفيذه [2] .

النوع الخامس : القرارات التنفيذية لأحكام التشريع :

507- القـرارات الإداريـة الـتي تصـدرها جهـة الإدارة تطبيقًـا لحكـم القـانون، أو تنفيـذا لحكـم التشـريعات، بحيـث لاتمـارس جهـة الإدارة سلطة تقديرية فيها، أو تقوم بتحديد المراكـز القانونيـة لمن يشملهم القرار . والقرارات المقررة لحكم وقـع بقـوة التشـريع ولا تنشئ أحكامًا جديدة . مثل : القـرارات الإداريـة الـتي تصـدر بتسوية حقوق نشأت عن التقاعد تعد قـرارات تنفيذية لأحكـام التشريع، يجوز الطعن فيها في أي وقت دون تقييد بمدة السـتين يومًا ؛ لأنها تعد منازعة في معاش، وصاحب الشأن يستمد حقـه

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجـع السـابق، ص263 – 265 . والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص102 وما بعدها .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية رقم 350 للسنة الحاديـة عشرة القضائية، بجلسة 13 من يناير سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة، المبدأ رقم56،ص409»

فيها من التشريع مباشرة، فمن حقه أن يسوي حقوقه التقاعدية ولو لم يصدر قرار في هذا الشأن [1] .

النوع السادس : القرارات المرتبطة بقرار مطعون فيه ارتباط الفرع بالأصل :

508- كانت المحكمة الإدارية العليا ترى أن الطعن بالإلغاء على أحد القرارات الإدارية الصادرة بالترقية لايستتبع بحكم اللزوم : الطعن على جميع القرارات اللاحقة الصادرة بالترقية بالأقدمية ؛ لكيلا يتعدى الحكم إلى أمور لم تعرض على المحكمة للفصل فيها ؛ لأن الدعوى بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة، لا يمكن أن تتم إلا بإرادة صريحة جلية من الطاعن، لا افتراض فيها ولا تكون ضمنية ؛ إذ ليس في التشريعات ما يلزم صاحب الحق أن يحرك الدعوى لحماية ذلك الحق إذا ما اعتدي عليه ؛ لأن هذا يتعدى الأثر المباشر للحكم [2] .

509- ثم عدلت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الرأي، واتجهت اتجاهًا مغايرًا، فرأت أن صاحب الشأن لو طعن في القرار الإداري ؛ لأنه تضمن تخطيته في الترقية بالأقدمية المطلقة وما تبع ذلك من آثار، كفاه هذا الطعن عن تكراره في القرارات التي تصدر بعده أثناء نظر الدعوى بالترقية إلى الدرجات

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 76 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 15 من مايو سنة 1961م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة، ص1078 » .

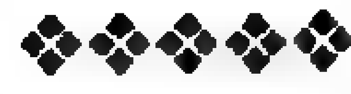
(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1705 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 12 من مايو سنة 1963م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص1190 » .

الأعلى، ما دامت الأقدمية المطلقة هي أساس الترقية في هذه القرارات، وما دام الطعن في القرار الأول – وهو الأصل – يستلزم الطعن ضمنًا في القرارات التي تتلوه – وهي الفرع – وترتبط به ارتباط الفرع بالأصل، أو ارتباط النتيجة بالسبب. وتنفيذ الحكم الذي يصدر في الدعوى الأولى بإلغاء القرار الأول والآثار المترتبة عليه، يستلزم تصحيح أوضاع المدعي في القرارات التي تتبعه، لأنها أثر من آثار هذا الحكم الكاشف المقرر لأصل الحق. ومن ثم فإن طعن المدعي في القرارات التالية الصادرة بالترقية إلى الدرجات الأعلى بسبب عدم قيام جهة الإدارة بإعمال آثار الحكم الصادر لصالحه لا يتقيد بمدة ستين يومًا، ولا يستلزم تقديم التظلم قبله، وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه[1].

وإذا لم يطعن المدعي في القرارات الإدارية اللاحقة للقرار المطعون فيه التي صدرت أثناء نظر الدعوى، فإن هذا لا يدل على رضائه بهذه القرارات، ولا يعد تفويتًا منه لمواعيد الطعن، ما دام أن الطعن الموجه إلى القرار الأول عام شامل، يتضمن – بطريق اللزوم – الطعن في كل قرار لاحق، لا يحقق للموظف طلباته كاملة، أو لا يضعه في المركز القانوني الذي يطالب بوضعه فيه.

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 173 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 7 من مارس سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، ص855 » . وحكمها في الطعن رقم 832 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 16 من مايو سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، ص1390 » .



المبحث الثاني
القرارات التي يجب الطعن فيها خلال المدة ، والقرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل ، والقرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن

سنقسم هذا المبحث إلى خمسة مطالب :

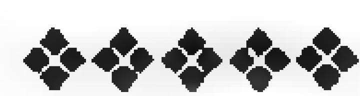
المطلب الأول : القرارات التي يجب فيها الطعن خلال المدة .

المطلب الثاني : القرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل .

المطلب الثالث : القرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن .

المطلب الرابع : مدة الطعن في القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية.

المطلب الخامس : ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وطلب صرف الراتب في حالات الوقف والفصل .



المطلب الأول
القرارات التي يجب الطعن فيها خلال المدة

توجد خمسة أنواع من القرارات الإدارية النهائية يجب الطعن فيها خلال مدة ستين يومًا ، وهي :

النوع الأول: القرارات الإدارية الصادرة بناء على سلطة تقديرية :

510- استقر القضاء الإداري على أن القرارات الإدارية التي تنشئ مراكز قانونية لذوي الشأن، وتكون صادرة في حدود السلطة التقديرية لجهة الإدارة المختصة، هي القرارات التي تكتسب حصانة بانقضاء المدة المقررة للطعن فيها بالإلغاء ؛ مثل : قرارات ترقية الموظفين، وقرارات التأديب مما يختص القضاء الإداري بنظر إلغائها، فيجب أن يتم الطعن في هذه القرارات وما يشبهها، في غضون ستين يومًا المقررة للطعن بالإلغاء، فإذا انقضت كان الطعن غير مقبول شكلاً .

النوع الثاني : امتناع الجهة الإدارية المختصة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها أن تصدره :

511- قد تلزم التشريعات جهة الإدارة بإصدار قرار معين خلال مدة زمنية محددة، فإذا لم تصدره اعتبر الامتناع قرارًا إداريًا بالرفض، لا يحتاج إلى قرار آخر، ولا يفتقر إلى نشره، أو إعلان صاحب الشأن به . ويجب أن يتم الطعن فيه خلال المدة القانونية، على أن تحتسب من يوم انتهاء المدة المحددة في التشريعات .

النوع الثالث : القرارات الإدارية التي ينشأ الحق في الطعن فيها نتيجة تسوية حالة الموظف :

512- يترتب على ضم مدة الخدمة السابقة للموظفين، أو تسوية حالاتهم، تطبيقًا لأحكام التشريعات أو القواعد التنظيمية العامة : فتح باب الطعن في قرارات الترقية، التي تصدر في تاريخ يعقب تاريخ العمل بالقاعدة التشريعية التي أنشأت الحق في التسوية، وقبل ضم مدة خدمتهم، ولو مضى على نشر هذه

القرارات أو إعلانها أكثر من ستين يومًا ؛ لأن ضم مدة الخدمة السابقة لهؤلاء الموظفين – بإجراء إداري أو حكم قضائي – هو الذي يحدد مراكزهم القانونية بالنسبة للقرارات المطعون فيها . ويجعلهم يدركون أن الأساس الذي بني عليه تخطيهم في الترقية معيب . وتكون مدة الطعن في هذه الحالة ستين يومًا ، تبدأ من يوم صدور قرار الضم ، أو صدور الحكم في أحقيتهم في ضم مدة الخدمة السابقة .

ولا تختلف القرارات الإدارية الصادرة قبل طلب الضم عن القرارات الصادرة بعده ؛ لأن الحق في إلغاء قرارات التخطي تعتمد على أساس الحق في ضم مدة الخدمة ، فيوجد ارتباط بين الحق وآثاره ، فإذا وجد الحق وجدت آثاره ، ولا علاقة لتقديم طلب ضم مدة الخدمة بذلك . ومن ثم فإن ضم مدة الخدمة حين يثبت ، يفتح باب الطعن في القرارات أمام الموظفين الذين فاتتهم الترقية ، بسبب عدم تلبية الإدارة طلباتهم بضم مدة الخدمة السابقة ، على أساس الأقدميات الجديدة ، ولو مضى على نشر هذه القرارات أو إعلانها أكثر من ستين يومًا ؛ بشرط أن تكون القرارات التي يطعن فيها أصحاب الشأن لاحقة لتاريخ العمل بالتشريعات أو القواعد التنظيمية التي تتم التسوية عليها . وتطبيقًا لذلك قررت المحكمة الإدارية العليا أن : ضم مدة الخدمة السابقة للموظف ، يترتب عليه تحديد مركزه ، وافتتاح ميعاد الطعن في قرارات الترقية الصادرة قبل قرار الضم ، ولو مضى على نشر تلك القرارات أو إعلانها أكثر من ستين يومًا ، ما دامت قد صدرت في ظل القواعد التنظيمية التي تم ضم مدة الخدمة السابقة تطبيقًا لها ، وما دام أنه حافظ على ميعاد الطعن في تلك القرارات ، محسوبًا من تاريخ تحديد مركزه الذي كشف عنه قرار

الضم [1].

النوع الرابع : القرارات الإدارية التي تنشئ مراكز قانونية ولو استندت إلى قرارات باطلة تحصنت :

513- يجوز الطعن في القرارات الإدارية التي تنشئ مراكز قانونية خلال مدة ستين يومًا إذا شابها عيب عدم الاختصاص، أو عيب الشكل، أو عيب مخالفة التشريعات، أو عيب إساءة استعمال السلطة . ولو استند القرار الإداري إلى قرار إداري معيب واكتسب حصانة ضد الإلغاء ؛ لأن القرار الإداري المعيب الذي اكتسب حصانة بانقضاء مدة الطعن، يرتب الآثار التي تنشأ عنه مباشرة، من غير تدخل جهة الإدارة، أو إتيانها تصرفًا إداريًا جديدًا ، ولذا لا تلتزم جهة الإدارة بوجوب الاعتداد بالقرار الإداري المعيب واتخاذه أساسًا لقرار إداري آخر، واعتباره أحد عناصره ؛ لأن اكتسابه الحصانة لا يضفي عليه المشروعية، ولا ينجيه من العيوب التي لحقته . ومن ثم يجوز الطعن في القرارات التي تصدر مستندة إلى القرار الباطل في غضون مدة الستين يومًا. وإلا فإن جهة الإدارة يتحتم عليها أن تحترم الخطأ ، وهذا يتنافى مع مبدأ المشروعية، ويتجافى مع حسن سير الإدارة والمرافق العامة باطراد وانتظام . فلو صدر تقرير كفاية سري بدرجة « ضعيف »، وكان باطلاً ؛ لأنه لم يستكمل الإجراءات التي نص عليها المشرع، واكتسب هذا التقرير حصانة بانقضاء

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 7 من فبراير سنة 1965م في الطعن رقم 716 للسنة السابعة القضائية، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة العاشرة، ص610 » .

المدة المقررة للطعن بالإلغاء، ولم يتخذ صاحب الشأن إجراءات إلغائه، واكتسب قرار الحرمان من العلاوة الدورية حصانة، باعتباره أثرًا مباشرًا للتقرير السري الباطل بدرجة « ضعيف »، فإن هذا لا يمنع صاحب الشأن من المطالبة بحقه في إلغاء قرار تخطيته في الترقية خلال المدة القانونية، من غير أن يحتج في مواجهته بتحصين التقرير السري الباطل بتقدير درجة كفايته، الذي استند إليه قرار التخطية في الترقية .

النوع الخامس : القرارات الإدارية التي تنشئ مراكز قانونية ولو استندت إلى قاعدة تنظيمية عامة أو نص تشريعي :

514- تتمتع جهة الإدارة بسلطة تقديرية حينما تصدر القرارات الإدارية، ولكنها تكون مقيدة بالنصوص التشريعية . فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار قرارات الترقية، مع أن المشرع يقيدها عندما تمارس اختصاصها في الترقية بالاختيار بضوابط محددة وقواعد معينة، وبالنصوص التشريعية التي تحظر ترقية الموظف في بعض الحالات، وبالقيود التي ترد على السلطة التقديرية للإدارة، من غير أن تقضي عليها أو تحولها مقيدة .

فيجب على صاحب الشأن أن يقدم طعنه في غضون مدة الستين يومًا، وتبدأ من يوم نشر القرار الإداري، أو إعلانه، أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا ؛ كما لو صدر قرار إداري بترقية بعض الموظفين العموميين ولكنه تخطى جماعة منهم، مستندًا إلى نص تشريعي أو قاعدة تنظيمية عامة، فيجب على صاحب الشأن أن يطعن في هذا القرار خلال المدة القانونية، وأن يتخذ الإجراءات القانونية المقررة فيها ؛ لأن

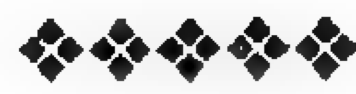
الموضوع في هذه الحالة لا يعد تسوية . مثل الموظف العام الذي يكون قد وقعت عليه عقوبة تأديبية ، وتخطته جهة الإدارة خلال مدة تأجيل الترقية ، فيجب عليه أن يطعن في هذا القرار خلال المدة القانونية ، وأن يتخذ الإجراءات القانونية في الميعاد المقرر . فلو حدث أن ألغي القرار التأديبي وزال – بهذا – المانع من الترقي، فيتحدد المركز القانوني للموظف من يوم صدور قرار إلغاء القرار التأديبي، ويجوز له أن يطعن في قرار الترقية الذي تخطاه خلال ستين يومًا ، ويبدأ حساب ميعاد الطعن من هذا اليوم (1) .

515- وإذا تغيرت ظروف الواقع التي أدت إلى إصدار القرارات الإدارية التنظيمية « اللوائح »، أو أدت إلى اعتبارها صحيحة ؛ كأن يعدل التشريع الذي صدرت اللوائح على أساسه، أو يتغير اتجاه القضاء الذي كان يعتبر اللوائح سليمة طبقًا لتفسير معين، ثم عدل عنه، جاز لصاحب المصلحة أن يطلب من الإدارة إلغاء أو تعديل هذه اللوائح، فلو رفضت الإدارة أن تلغي أو تعدل أو تصحح الأمر، جاز لصاحب الشأن أن يطعن بالإلغاء في القرار الإداري الصادر بالرفض الصريح، أو الرفض الضمني « الحكمي »، فمن العدل أن تتاح للأشخاص وسائل الطعن من جديد عندما تتغير الظروف، وتظهر لهم مصلحة لم تكن موجودة من قبل، كما لو صدر قرار إداري بنقل موظف، ثم تبعه قرار آخر بترقية زملائه، ظهرت لصاحب الشأن مصلحة منذ صدور هذا القرار التالي الذي تخطاه في الترقية ، وهو

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص255 – 257 .

الوقت الذي ظهر له مدى تأثر مركزه القانوني بالقرار المطعون فيه . ولو صدر قرار إداري بفصل موظف بغير الطريق التأديبي مستندًا إلى قانون، ثم حكم بعدم دستورية هذا القانون، فإنه يفتح باب الطعن من جديد . وكذلك لو صدر حكم يحدد أقدمية الموظف في الدرجة، فإن مواعيد الطعن في القرارات الإدارية المتوقفة على الأقدمية تحسب من يوم صدور الحكم .



المطلب الثاني

القرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل

516- يجوز أن يطعن أصحاب الشأن بإلغاء القرارات الإدارية في غضون مدة الستين يومًا التي تلي نشر القرار أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًا .

والقرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل أربعة أنواع، هي :

النوع الأول : القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء، ولو تأثرت بقرارات سابقة انقضى ميعادَ الطعن فيها.

النوع الثاني : القرارات الإدارية التي تقتضي طبيعتها تجديد أثرها بتجدد سبب إصدارها .

النوع الثالث : القرارات الإدارية التي تتعلق بحقوق تتجدد في مواعيد دورية .

النوع الرابع : القرارات التي تصدر بشأن مراكز قانونية متباينة، ولو صدرت بشأن إنسان واحد، أو كان أحدها سببًا للآخر .

وسنبحث هذه الأنواع كلها في هذا المطلب :

النوع الأول : القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء، ولو تأثرت بقرارات سابقة انقضى ميعاد الطعن فيها:

517- لو فات ميعاد الطعن في قرار معين لا يمنع قبول الطعن في قرار لاحق، ما دام أن الطعن قد تم في خلال المدة القانونية للقرار اللاحق .

وإذا كان القرار الأول الذي فات ميعاد الطعن فيه له تأثير على القرار اللاحق، لا يمنع قبول الطعن في القرار اللاحق، ما دام أن الطعن في القرار اللاحق تم خلال المدة القانونية، وتأثير القرار الأول الذي انقضى ميعاد الطعن فيه على القرار اللاحق، لا يؤدي إلى عدم قبول الطعن شكلاً، ولكن ينشئ وجهًا للدفاع في الموضوع بطلب رفض الطعن في القرار اللاحق ؛ فلو صدر قرار برفض نقل موظف إلى جهة إدارية لا يتبعها، وأمسى هذا القرار نهائيًا بانقضاء مدة الطعن فيه، ثم صدر قرار آخر بالترقية في الجهة المذكورة، فالطعن في القرار اللاحق يقبل شكلاً، إذا قدم في أثناء المدة القانونية المقررة للطعن في هذا القرار[1] .

وكون الطعن على القرار الإداري المطعون فيه يثير الطعن بأسلوب ضمني في قرارات سابقة، وينعى عليها مخالفتها للتشريعات لا يمنع قبول الدعوى ؛ ما دام أن الطعن في القرارات اللاحقة تم خلال المدة المقررة قانونًا، ولم يطلب صاحب الشأن إلغاء القرارات السابقة .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 550 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة 8 من نوفمبر سنة 1958م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص73 » .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن، الطعن في قرار الحرمان من العلاوة الدورية في المدة القانونية يجعل الدعوى مقبولة شكلاً ؛ لأن قرار الحرمان من العلاوة يعد أثرًا من آثار قرار تقرير الكفاية بدرجة « ضعيف »، وأن قرار تقرير الكفاية قد اكتسب حصانة بانقضاء ميعاد الطعن فيه، مع أن استناد قرار الحرمان من العلاوة إلى التقرير السري الذي اكتسب حصانة يؤدي إلى رفض الدعوى من الناحية الموضوعية[1].

النوع الثاني : القرارات الإدارية التي تقتضي طبيعتها تجديد أثرها بتجدد سبب إصدارها :

518- قد تقتضي طبيعة القرار الإداري أن يتجدد أثره حين تستجد المناسبة التي صدر فيها، فكل قرار يصدر في أي مناسبة يعد قرارًا مستقلاً، ولذا يستقل وحده بميعاد طعن، فلو وضع اسم إنسان في قائمة الممنوعين من السفر للخارج، فإن طبيعة هذا القرار تقتضي تجديده دائمًا وتجديد أثره، حينما تستجد مناسبة سفره، ولذا يحق لصاحب الشأن أن يطالب برفع اسمه من القائمة في كل مناسبة تستدعي سفره للخارج . وكل قرار إداري يصدر برفض طلبه يعد قرارًا إداريًا جديدًا مستقلاً يجوز له أن يطعن فيه بالإلغاء على حدة.

ولا يعد القرار الذي يصدر برفض التصريح بالسفر تأكيدًا لقرار يسبقه، ما دام أنه صدر بمناسبة سفر جديدة تختلف عن مناسبة السفر

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 754 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 24 من مايو سنة 1964م .

السابقة، ومن ثم فإنه يتمتع بميعاد طعن مستقل [1] .

النوع الثالث : القرارات الإدارية التي تتعلق بحقوق تتجدد في مواعيد دورية :

519- لو كان الحق يتجدد دائمًا كل سنة في مواعيد ثابتة، وطلب صاحب الشأن من جهة الإدارة أن تعطيه حقه فرفضت طلبه، فيجوز له أن يتقدم بطلب آخر في السنة التالية حتى يحصل على حقه، فلو رفضت طلبه الجديد جاز له أن يطعن بالإلغاء في قرار الرفض الجديد ؛ لأنه قرار مستقل عن القرار الأول بالرفض، خلال المدة القانونية المقررة للطعن بالإلغاء، ويحسب الميعاد من تاريخ قرار الرفض الأخير ؛ لأنه قرار قائم بذاته ومستقل عن سابقه .

النوع الرابع : القرارات التي تصدر بشأن مراكز قانونية متباينة :

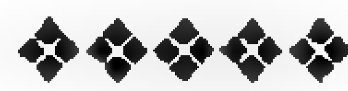
520- كل قرار إداري له في هذه الحالة ميعاد طعن مستقل، تبعًا لموضوعه وللمركز القانوني الذي ينشأ عنه، ولا حرج لو صدرت القرارات المتعددة لإنسان واحد، كما لو صدر قراران إداريان ؛ أحدهما كان سببًا للآخر، ولكن كل قرار منهما يرتب لصاحب الشأن مركزًا قانونيًا يختلف عن الآخر، فيجوز أن يطعن صاحب الشأن في كل منهما وحده مستقلاً عن الآخر، ومن ثم فإن ميعاد الطعن في أحدهما لا يرتبط بميعاد الطعن في القرار الآخر، ولا يتأثر به . وكما لو صدر قراران إداريان لإنسان واحد ؛ أحدهما قرار سلبي صادر من وزارة الداخلية،

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1977 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة أول ديسمبر سنة 1962م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص159 » .

بالامتناع عن تجديد جواز سفر موظف، والقرار الآخر صادر من وزارة التعليم العالي برفع الإشراف العلمي والمالي عن هذا الموظف، فكل قرار من هذين القرارين له ذاتيته المستقلة وكيانه الخاص. ورفع الإشراف ركن من أركان قرار عدم تجديد جواز السفر؛ لأنه سببه، فأحدهما مترتب على الآخر ولكن لا وجه للتلازم بينهما، ولا يغني الثاني عن الأول، ولذا يستقل كل واحد منهما بميعاد طعن منفصل.

وكذلك لو صدر قراران إداريًا، أحدهما صدر من القنصلية المصرية برفض منح جواز سفر لمواطن مصري، والآخر صدر من وزارة الداخلية بسحب جواز سفر. فكل قرار إداري ينشئ مركزًا قانونيًا مستقلاً، ويقبل الطعن فيه بدعوى الإلغاء، ويستقل بميعاد طعن وحده[1].



المطلب الثالث

القرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن

521- قد لا يترتب على القرارات الإدارية فتح ميعاد جديد للطعن، وذلك وفقًا لطبيعتها، وتبعًا لظروف إصدارها، وهذه القرارات تشتمل على خمسة أنواع، هي :

النوع الأول : القرار المؤكد لقرار سابق.

النوع الثاني : القرارات المرتبطة بقرار إداري معين.

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص268 – 272.

النوع الثالث : القرار التنفيذي لقرار آخر .

النوع الرابع : تعديل القرار الإداري تعديلاً لا ينشئ مركزًا قانونيًّا جديدًا .

النوع الخامس : ظهور أسباب جديدة بعد انقضاء مدة الطعن .

وسنتحدث عن هذه الأنواع الخمسة في هذا المطلب :

النوع الأول : القرار المؤكد لقرار سابق :

522- إذا أصدرت جهة الإدارة قرارين، وكان القرار الثاني مؤكدًا لمعنى القرار الأول، وترديدًا للآثار القانونية التي يهدف إليها هذا القرار، أو مصححًا للوضع القانوني الذي رتبه، فإن القرار الأول هو الذي ينشئ المراكز القانونية، وهو الذي يوجه إليه الطعن، ويبدأ ميعاد الطعن من يوم صدوره [1] . فإذا قدم صاحب الشأن الطعن على القرار الثاني بعد انقضاء مدة الستين يومًا على صدور القرار الأول يكون غير مقبول شكلاً ؛ لأنه لم ينشئ لصاحب الشأن مركزًا قانونيًّا جديدًا . ومن ثم فإنه لا يفتح ميعادًا جديدًا للطعن . فلو أصدرت جهة الإدارة قرارًا بفصل عامل ولم تأخذ فيه رأي اللجنة الفنية لشئون العمال طبقًا للتشريع، ثم أصدرت قرارًا آخر بفصله بعد استشارتها ، فإن التظلم من القرار الأول بالفصل والطعن عليه يكون من يوم نشره، أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علمًا يقينيًّا

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقومة 5 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 30 من يونيو سنة 1960م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، ص69 » .

تفصيليًّا ، فينبغي أن يقدم كل من التظلم والطعن بالإلغاء على القرار الأول في المواعيد المقررة قانونًا ، أما القرار الثاني فهو مؤيد ومؤكد للقرار الأول بعد تصحيحه، وفي ذات حدوده . فصاحب الشأن يستيقن عدم استجابة جهة الإدارة للتظلم من القرار الأول، ومن ثم فلا يجدي التظلم من القرار الثاني .

ويتعلق ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالقرار الأول ؛ لأنه هو الذي أثر في المركز القانوني لصاحب الشأن . ولا يؤثر عرض جهة الإدارة أمر الفصل على لجنة شئون العمال بعد فصل المدعي من الخدمة ؛ لأن هذه اللجنة اعتدّت بالفصل من اليوم الذي حدده القرار الأول [1] .

وكذلك لو صدر قرار إداري بتخطي موظف عام في الترقية ، ثم صدر قرار إداري آخر برفض التظلم من القرار الأول وتمسكت جهة الإدارة بهذا القرار ، فالقرار الأول هو الذي أنشأ مركزًا قانونيًّا لصاحب الشأن، ولذلك يعتد بتاريخه في مواعيد الطعن، أما القرار الثاني فلا ينشئ مركزًا قانونيًّا؛ لأنه مؤكد ومؤيد للقرار الأول، ولذلك لا يترتب على صدوره بدء ميعاد جديد للطعن فيه . وإنما تسري عليه المواعيد القانونية التي تسري على القرار الأول ؛ فإذا انقضى ميعاد الطعن في القرار الأول، وسقط حق الطعن فيه، فلا يجوز الطعن في القرار الثاني المؤكد له .

النوع الثاني : القرارات المرتبطة بقرار إداري معين :

52- إذا طعن صاحب الشأن بإلغاء قرار إداري معين، شمل الطعن جميع القرارات الإدارية اللاحقة له التي تكون مرتبطة به . ولا

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 1038 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 15 من ديسمبر سنة 1962م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص285 » .

يشمل الطعن القرارات الإدارية التي صدرت قبله ولو كانت مرتبطة به [1] .

النوع الثالث : القرار التنفيذي لقرار آخر :

524- لو صدر قرار إداري تحدد به المركز القانوني لصاحب الشأن، وبين وضعه على وجه معين، فالقرار الأول هو الذي يكون محلاً لطلب الإلغاء، فإذا انقضى ميعاد الطعن فيه، اكتسب هذا القرار حصانة ضد الإلغاء، فلا يجوز لصاحب الشأن في هذه الحالة أن يطعن في القرار الثاني الذي صدر تنفيذا للقرار الأول، فإذا قدم طعنه بإلغائه كانت اندعوى غير مقبولة [2] .

أما إذا كان القرار الثاني يتعلق بذات موضوع القرار الأول ولم يكن تنفيذيًا له، وحينما أصدرت جهة الإدارة كل قرار منهما مارست سلطتها التقديرية، فإن كل قرار يكون مستقلاً عن الآخر، وينفرد وحده بميعاد طعن .

النوع الرابع : تعديل القرار الإداري تعديلا لا ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا :

525- لو عدل القرار الإداري تعديلاً لا ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا، فإن التعديل لا يفتح ميعادًا جديدًا للطعن من يوم صدوره ؛ كما

---

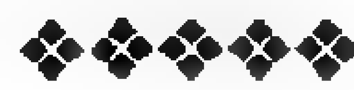
(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن المرقوم 1070 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 25 من أبريل سنة 1965م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، ص1160 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم برقم 1 للسنة السابعة القضائية، الصادر بجلسة 19 من يناير سنة 1963م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص501 » .

لو أصدرت جهة الإدارة قرارًا بمجازاة موظف عام بخصم عشرة أيام من راتبه، فقدم إليها تظلمًا قبلته وأصدرت قرارًا جديدًا بتعديل القرار الأول وتخفيض العقوبة إلى خصم خمسة أيام، فالقرار الثاني في هذه الحالة لم ينشئ لصاحب الشأن مركزًا قانونيًا جديدًا، ولذا لا يترتب عليه فتح ميعاد جديد للطعن فيه .

النوع الخامس : ظهور أسباب جديدة بعد انقضاء مدة الطعن :

526- لو أصدرت جهة الإدارة قرارًا بتخطي موظف في الترقية، بسبب إحالته إلى التحقيق، وتوقيع جزاءات متعددة عليه، وإحالته إلى النيابة العامة للتحقيق معه في تهمة نسبت إليه، فإذا أصدرت النيابة العامة قرارًا بحفظ التحقيق، وكان صاحب الشأن قد فوت على نفسه مدة الطعن، فلا يجوز له أن يحتج بأن القرار الصادر من النيابة العامة بحفظ التحقيق يمنحه الحق في الطعن في القرار الإداري الصادر بتخطيه في الترقية، وأن هذا القرار يفقد حصانته، للوقائع المستجدة التي لم تكن موجودة تحت بصر جهة لإدارة حين إصداره ؛ لأن القرار الإداري الصادر بتخطيه في الترقية قد اكتسب حصانة بانقضاء ميعاد الطعن فيه، واستحال نقض هذه الحصانة الثابتة المستقرة أو الخروج عليها، استقرارًا للمراكز القانونية، ولذا لا يفتح ميعاد جديد للطعن .



المطلب الرابع

مدة الطعن في القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية

527- مدة الطعن في القرارات الإدارية الفردية ستون يومًا، تبدأ من يوم نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا بمشتملاته ومحتوياته .

أما الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية التي تضع قواعد عامة مجردة ملزمة « اللوائح » فيتم بأحد أسلوبين :

الأسلوب المباشر : ويكون تقديم الطعن فيها بالإلغاء خلال ستين يومًا من يوم نشرها، ويستهدف صاحب الشأن من دعواه : إلغاءها كلها . والعلم بها يكون افتراضيًا . وطريق العلم بها هو : نشرها في الجريدة الرسمية، ولذا يبدأ ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها .

الأسلوب غير المباشر : ويتم الطعن فيها في أي وقت، ولو كانت مدة الطعن قد انتهت، وذلك حين يطعن صاحب الشأن بإلغاء قرار إداري فردي صدر بتطبيق القرار الإداري التنظيمي أو اللائحة على الحالات الفردية ليس بقصد إلغائه، وإنما بقصد عدم إعمال أحكامه وعدم تطبيقها على صاحب الشأن، فيطلب صاحب الشأن عدم الاعتداد بها لأنها مخالفة للتشريع، ويطلب إبطال القرار الإداري الفردي الصادر في حقه تطبيقًا لها، عند نظر المنازعات الخاصة بأصحاب الشأن، التي قد يستمسك فيها بتطبيق هذه القواعد التنظيمية العامة، دون اعتداد بانقضاء مدة الستين يومًا، فلا يعتد في هذه الحالة بما إذا كانت مدة

الستين يومًا قد انقضت بالنسبة إليها [1]. قضت محكمة القضاء الإداري بأن : (المفهوم من نص قانون مجلس الدولة على بدء سريان الميعاد من نشر القرار الإداري، أو إعلان صاحب الشأن به : أن يبدأ الميعاد، بالنسبة للقرارات التنظيمية العامة التي أوجب القانون نشرها في الجريدة الرسمية وافتراض علم الكافة بالقرار، من تاريخ نشره، أما بالنسبة للقرارات الفردية، فإن الميعاد يسري من تاريخ إعلان صاحب الشأن به، ويقوم مقام هذا الإعلان علم صاحب الشأن علمًا يقينيًا بالقرار ومحتوياته، ولما كانت نشرة الأوامر العمومية لوزارة الداخلية لا تعدو أن تكون بيانًا داخليًا يتضمن تدوينًا لبعض المسائل التي تهم الوزارة، ولا يمكن اعتبار النشر فيها حجة على الكافة في افتراض العلم بما جاء فيها كالجريدة الرسمية ؛ إذ لا يوجد نص في القانون يرتب على النشر فيها هذا الأثر، كما أن هذه النشرة إنما توزع على إدارات الوزارة، وليس في الأوراق ما يدل على أنها أرسلت للمدعي، أو أنه يعلم علمًا يقينيًا بما تتضمنه هذه النشرات في تاريخ سابق لرفع الدعوى بمدة تزيد على الستين يومًا، فإن الدفع بعدم قبول الدعوى – تأسيسًا على أن القرارات المطعون فيها قد نشرت بنشرة الأوامر العمومية، وانقضت ستون يومًا على ذلك – في غير محله، متعينًا رفضه) [2].

528- وإذا فات ميعاد الطعن في قرار معين بذاته صدر مستندًا إلى

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقومة 172 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 2 من مايو سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، ص925 » .

(2) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1399 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 6 من ديسمبر سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، المبدأ رقم 79، ص303 » .

قاعدة تنظيمية عامة، فلا يمنع صاحب الشأن من الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية اللاحقة التي تنشئ مراكز قانونية جديدة، ولو استندت إلى ذات القاعدة التنظيمية العامة، ما دام أن الطعن قد تم في المدة القانونية .

ولا يؤثر في هذا : أن يكون الطعن قد تضمن كذلك النعي بمخالفة التشريعات على القرارات التنظيمية العامة التي اتبعتها جهة الإدارة في القرارات التي سبقتها [1] .

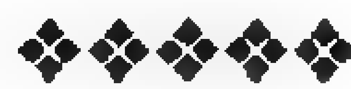
529- والحكمة من جواز الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري التنظيمي « اللائحة » بعد فوات ميعاد الطعن بالإلغاء فيها هي : أن اللائحة مثل القانون من الناحية الموضوعية، فكل منهما يضع قواعد عامة مجردة، تقبل التطبيق غير المحدود على الحالات الفردية . ولذا فإن اللائحة غير المشروعة التي لا يمكن إلغاؤها مباشرة لانقضاء الميعاد، يجوز أن تطبق بمقتضى قرارات إدارية فردية مستندة إلى هذه اللائحة، فلأصحاب الشأن أن يطعنوا بالإلغاء في القرارات الفردية المستندة إلى هذه اللائحة، ولا يمكنهم الطعن بإلغائها دون الدفع بعدم مشروعية اللائحة التي استندت القرارات الفردية إليها، فمن الظلم البين أن يحرموا من هذا الدفع . ومن ثم فإن تحقيق العدل هو الذي يسوّغ إمكانية الدفع بعدم مشروعية اللائحة، رغم فوات مدة الطعن فيها بالإلغاء، بيد أن أثر هذا الدفع يقتصر على استبعاد تطبيق اللائحة على حالة من يطعن بالإلغاء في القرارات الفردية .

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص273 – 279 .

أما اللائحة غير المشروعة فتظل موجودة من الناحية الفعلية، إلا أنها تستبعد من الناحية العملية والتطبيقية، للتوصل إلى إلغاء القرارات الفردية المستندة إليها .

530- ولا يقتصر الدفع بعدم مشروعية اللائحة الإدارية والأثر المترتب عليها من استبعاد تطبيقها دون إلغائها على القضاء الإداري، وإنما يجوز إبداء هذا الدفع أمام القضاء العادي، عند ما يقصد تطبيق لائحة غير مشروعة على أحد المتقاضين، أمام إحدى محاكم القضاء العادي، مثل لوائح البوليس أو الضبط الإداري التي تصدرها السلطة التنفيذية ؛ بغية المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وهي : الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة . والسلطة التنفيذية تضمنها عقوبة جنائية يعاقب بها من يخالف أحكامها، فإذا صدرت لائحة الضبط غير مشروعة وفات ميعاد الطعن فيها بالإلغاء، فيجوز لمن يخالف هذه اللائحة، ويقدم أمام المحكمة الجنائية المختصة لتوقيع العقوبة المقررة عليه، أن يدفع بعدم مشروعيتها، رغم انقضاء ميعاد الطعن[1] .



---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص98، 99 .

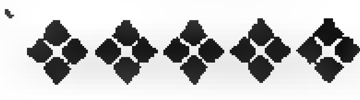
المطلب الخامس

ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وطلب صرف الراتب في حالات الوقف والفصل

سنبحث هذا المطلب في فرعين :

الفرع الأول : ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري .

الفرع الثاني : ميعاد تقديم طلب صرف الراتب في حالات الوقف والفصل .



الفرع الأول

ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

531- لا يترتب على تقديم الطلب إلى القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، ولكن يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب صاحب الشأن هذا في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها .

فيجب تقديم طلب وقف التنفيذ في مدة الستين يومًا المحددة للطعن بالإلغاء ؛ لأن الشارع اشترط أن يطلب صاحب الشأن وقف تنفيذ القرار الإداري في عريضة الدعوى التي يطلب فيها إلغاء هذا القرار .

532- وسبب هذا : أن سلطة وقف تنفيذ القرار الإداري متفرعة عن سلطة الإلغاء ومستمدة منها، ويرجعان إلى الرقابة القانونية التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية، ليقف على مدى مشروعيتها، ومطابقتها للتشريع، ولذا لا يلغي القضاء الإداري

إلاّ القرار الذي يشوبه عيب مخالفة القانون، كما لا يقف إلا القرار الذي يظهر من الأوراق أنه يشوبه هذا العيب، وتتصف حالته بالاستعجال، إذ يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، ويكون تأثير الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار مؤقتًا، حتى يتم الفصل في دعوى الإلغاء، أما الحكم بالإلغاء فيعدم القرار كله[1].

الفرع الثاني

ميعاد تقديم طلب صرف الراتب في حالات الوقف والفصل

533- لا يجوز طلب وقف تنفيذ القرارات التي لايقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها للجهة الإدارية. ولكن يجوز للمحكمة – بناء على طلب المتظلم – أن تحكم مؤقتًا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادرًا بالفصل أو بالوقف. فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه، ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد، اعتبر الحكم كأن لم يكن، واسترد منه ما قبضه.

فالإجراءات والمواعيد في طلب صرف المرتب تختلف عن الإجراءات والمواعيد في طلب وقف التنفيذ، فيجوز تقديم طلب صرف المرتب في المدة القانونية المحددة لنظر التظلم والبت فيه، وهو الوقت الذي لم يكن طريق التقاضي قد فتح فيه بعد. ولا يشترط اقتران طلب صرف المرتب بطلب إلغاء القرار الإداري في عريضة واحدة مثل ما يشترط في طلب وقف

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 20 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 5 من نوفمبر سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، ص64 » .

التنفيذ . ولذا لا يجوز قياس الإجراءات والمواعيد التي يجب أن تتبع في طلب وقف التنفيذ، على الإجراءات والمواعيد التي تتبع في طلب صرف المرتب، لاختلافهما اختلافًا مبينًا .

ولم يحدد الشارع نهاية لميعاد تقديم طلب صرف المرتب، مع أنه منع من اعتبار الحكم بصرف المرتب كأن لم يكن، بعد أن ترفض جهة الإدارة التظلم، إذا رفعت دعوى الإلغاء في المدة القانونية . وهذا يدل على أن طلب صرف المرتب يكون قد رفع في الموعد القانوني إذا كانت دعوى الإلغاء قد رفعت في الموعد القانوني، حتى يصدر فيها حكم نهائي [1] .

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 820 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 8 من ديسمبر سنة 1962م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص202 » .

الفصل الرابع

مواعيد المسافة، وابتداء وانتهاء وانفتاح ميعاد الطعن

سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : حساب مواعيد المسافة .

المبحث الثاني : ابتداء وانتهاء ميعاد الطعن، والآثار المترتبة على انقضائه .

المبحث الثالث : انفتاح ميعاد الطعن من جديد .




المبحث الأول
حساب مواعيد المسافة

534- تطبق مواعيد المسافة المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية على الدعاوى الإدارية التي ترفع أمام محاكم مجلس الدولة ؛ لان قواعد المرافعات تسري على كل ما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة، فحينما يحسب ميعاد التظلم من قرار إداري في الدعوى التي يرفعها موظف مبعوث في الخارج يضاف إلى ميعاد الستين يومًا ميعاد المسافة المقرر في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقد نصت المادة السادسة عشرة من هذا القانون[1] على أنه : (إذا كان الميعاد معينًا في القانون للحضور، أو لمباشرة إجراء فيه، زيد عليه يوم لكل مسافة مقدارها خمسون كيلو مترًا بين المكان الذي يجب الانتقال منه والمكان الذي يجب الانتقال إليه، وما تزيد من الكسور على الثلاثين كيلو مترًا يزاد له يوم على الميعاد، ولا يجوز أن يجاوز ميعاد المسافة أربعة أيام .

ويكون ميعاد المسافة خمسة عشر يومًا بالنسبة لمن يقع موطنه في مناطق الحدود) .

وقررت محكمة القضاء الإداري أن : النصوص الخاصة بحساب مواعيد المسافة في قانون المرافعات والتي لم يرد بشأنها نص في قانون

---

(1) القانون الرقيم 13 الصادر في سنة 1968م، والمعدل بالقانون الرقيم 23 الصادر في سنة 1992م .

مجلس الدولة سارية بالنسبة للدعاوى التي ترفع أمام محكمة القضاء الإداري [1] .

535- ويقصد بالمكان الذي يجب الانتقال منه : «الموطن الأصلي» الذي يكون الشخص مضطرًا إلى الانتقال منه، إلى المكان المقتضي حضوره هو أو وكيله أو نائبه القانوني إليه، فإذا كان للشخص أكثر من موطن أصلي، جاز أن يحسب ميعاد المسافة من أي موطن أصلي، تبعًا للأحوال الثابتة في الدعوى، إلى المكان المطلوب الانتقال إليه. وإذا كان الموطن الأصلي للشخص خارج الدولة، احتسب ميعاد المسافة من هذا الموطن إلى المكان الذي يجب الانتقال إليه .

وإذا حدث خلاف بين الخصوم حول تحديد الموطن الذي يحتسب ميعاد المسافة على أساسه، وجب على المحكمة أن تفصل في هذا الخلاف تبعًا لما تتبينه من الوقائع .

536- وقد منح قانون المرافعات المدنية والتجارية ميعادًا للمسافة لمن يكون موجودًا في الخارج، فقد قررت محكمة القضاء الإداري أن : المدعي – وهو موظف مبعوث في الخارج – إذا كان قد أخطر بالقرار محل الطعن، ولكنه لم يتظلم من هذا القرار خلال ميعاد الستين يومًا التالية لإخطاره، مضافًا إليها ميعاد المسافة المنصوص عليه في قانون المرافعات، فإن دعواه تكون

---

(1) انظر : حكمها الصادر في القضية الرقيمة 600 للسنة الحادية عشرة القضائية، بجلسة 17 من نوفمبر سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 78، ص136 » .

غير مقبولة شكلاً، لرفعها بعد الميعاد [1].

بيد أن مواعيد المسافة للمقيمين في الخارج تختلف باختلاف الدول التي يقيمون فيها، فهي ستون يومًا للمقيمين في الدول الأوروبية [2]، ولكن يشترط للإفادة منها : أن يتم إعلان صاحب الشأن في محل إقامته في الخارج. ويرخص لقاضي الأمور الوقتية، أو لمحكمة الموضوع - حسب الأحوال - أن تأمر بمد المواعيد العادية، أو تعتبرها ممتدة، بشرط ألا يتجاوز في الحالين الميعاد الذي يستحقه لو أعلن في موطنه بالخارج. فلو علم المدعي بالقرار المطعون فيه وهو في مصر، فإن المحكمة لا ترى حرمانه من حق الإفادة من ميعاد المسافة المنصوص عليه فيه؛ لأن المشرع قد أجاز للمحكمة أن تعتبر الميعاد ممتدًا لإنسان غادر الدولة طوعًا بعد إعلانه فيها، ويكون لها حق استعمال هذه الرخصة من باب أولى، في شأن المدعي الذي غادر الدولة كرهًا عنه، تنفيذا للقرار الإداري المطعون فيه الصادر بإبعاده عقب علمه به، من غير أن تترك له

---

(1) انظر : حكمها الصادر في القضية المرقومة 8421 للسنة الثامنة القضائية، بجلسة 20 من نوفمبر سنة 1958م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة عشرة، المبدأ رقم 139، ص149 ».

(2) نصت المادة 17 من قانون المرافعات المدنية والتجارية على الآتي : «ميعاد المسافة لمن يكون موطنه في الخارج ستون يومًا، ويجوز بأمر من قاضي الأمور الوقتية إنقاص هذا الميعاد، تبعًا لسهولة المواصلات وظروف الاستعجال، ويعلن هذا الأمر مع الورقة.

ولا يعمل بهذا الميعاد في حق من يعلن لشخصه في الجمهورية أثناء وجوده بها. إنما يجوز لقاضي الأمور الوقتية، أو المحكمة عند نظر الدعوى أن تأمر بمد المواعيد العادية، أو باعتبارها ممتدة، على ألا يجاوز في الحالين الميعاد الذي كان يستحقه لو أعلن في موطنه في الخارج ».

الفرصة لتحديد موقفه من هذا القرار، ومباشرة حقه في التقاضي . ولذا تجد المحكمة في هذه الظروف مسوغًا قويًا لاعتبار ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار المطعون فيه ممتدًا لستين يومًا أخرى [1] .

537- وإذا ثبت أن الدعوى التي صدر فيها الحكم المطعون فيه تتعلق بطلب تعويض، عما لحق الطاعن من أضرار مادية وأدبية، بسبب تراخي جهة الإدارة في منحه الترخيص بفتح محل في إحدى البلاد، فهي في هذه الحالة ترتبط بإدارة أعماله المتعلقة بهذا المحل . ومن ثم فإن من حق الطاعن : أن يعتبر المكان الذي يباشر فيه الإنسان تجارة أو حرفة، موطنًا بالنسبة لإدارة الأعمال المتعلقة بهذه التجارة أو الحرفة . فيعتبر هذا المحل الكائن بهذه البلدة موطنًا بالنسبة للإجراءات التي تتخذ في هذه الدعوى، دون نظر إلى مكان إقامته المعتادة، أو وجود محل آخر له بالقاهرة، فالقانون المدني أجاز أن يكون للإنسان الواحد أكثر من موطن في زمن واحد . ومن ثم فإنه يستحق إضافة ميعاد مسافة قدره يومان، إلى ميعاد الطعن في الحكم الذي صدر في هذه الدعوى.

538- والمقصود من إضافة ميعاد المسافة إلى المواعيد هو : تحقيق العدل على الوجه الأكمل، بمنح من يبعد موطنه عن المكان الذي يجب فيه الحضور - أو اتخاذ إجراءٍ فيه - ميعادًا، يستنفذه في قطع هذه المسافة ؛ لئلا يضيع عليه جزء من الميعاد الأصلي في

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 600 للسنة الحادية عشرة القضائية، الصادر بجلسة 17 من نوفمبر سنة 1959م الذي سبقت الإشارة إليه .

قطع هذه المسافة، فلا يظلم الخصم الذي لا يقيم في المكان، الذي يتخذ الإجراء فيه أو يطلب الحضور إليه، وإنما يقيم بعيدًا عنه بعدًا يستلزم إضافة ميعاد مسافة له ؛ كي ينتقل إليه هو أو من يمثله قانونًا؛ لأن المواعيد الأصلية قصد بها : تهيئة فسحة زمنية للخصوم، قدرها المشرع حسب ما يقتضيه كل إجراء، حتى يتمكنوا من التروي وإعداد أوجه دفاعهم، وإعداد ما يستوجبه الإجراء[1].

وقضت محكمة النقض بأن : (علة إضافة ميعاد المسافة هي : تحقيق المساواة بين المتخاصمين، بمنح من يبعد موطنه عن المكان الذي يتعين فيه الحضور ـ أو اتخاذ إجراء فيه ـ ميعادًا يستنفذه في قطع هذه المسافة، حتى لا يضيع عليه جزء من ميعاده الأصلي في الأسفار، وحتى لا يمتاز خصم يقيم في ذات البلدة المراد اتخاذ الإجراء فيها على آخر لا يقيم فيها . ومن ثم فإن هذه العلة تنتفي عندما يكون المتخاصمون مقيمين في ذات الجهة المراد اتخاذ الإجراء فيها، كما تنتفي بالنسبة للمسافات داخل مدينتين، متى احتسبت مسافة السفر بينهما)[2] .

وقد قدر المشرع أن سير خمسين كيلو مترًا في الأحوال العادية في مصر – مع وسائل المواصلات الممكنة – يستغرق غالبًا النصف الأول من

---

(1) انظر : أحمد أبو الوفا، ومحمد نصر الدين كامل، ومحمد عبد العزيز يوسف : مدونة الفقه والقضاء في المرافعات، ج2، بند 525 .

(2) حكمها الصادر في الطعن رقم 84 للسنة الخامسة والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 23 من أبريل سنة 1959م، « مجموعة الأحكام الصادرة من الجمعية العمومية والدائرة المدنية » – مطبعة دار القضاء العالي الفرعية بالقاهرة سنة 1959م، السنة العاشرة، ص373 » .

النهار، ولا يمكن القيام في النصف الآخر منه بعمل مجد، ولذا أضاف يومًا لكل مسافة مقدارها خمسون كيلو مترًا إلى الميعاد الأصلي. أما إذا كانت المسافة كلها لا تصل إلى خمسين كيلو مترًا، فلا يضاف إليها ميعاد مسافة. قضت محكمة النقض بأن: (يضاف إلى الميعاد الأصلي ميعاد مسافة بين المكان الذي يجب انتقال الشخص – أو ممثله – منه، والمكان الذي يجب عليه الحضور فيه، أو القيام فيه بعمل إجرائي مّا خلال هذا الميعاد، ويجب لإضافة ميعاد مسافة لمن يكون موطنه في مصر: أن تكون المسافة السالف ذكرها خمسين كيلو مترًا على الأقل، بحيث يضاف يوم واحد عنها)[1].

539- فإن زادت المسافة عن خمسين كيلو مترًا احتسب يوم آخر ميعادًا للمسافة، لما زاد عن الكسور على ثلاثين كيلو مترًا، ولا يجوز أن يتجاوز ميعاد المسافة أربعة أيام في جميع الأحوال.

وإذا كانت المسافة خمسة وسبعين كيلو مترًا، أضيف إلى الميعاد الأصلي يوم واحد. وإذا كانت المسافة ثلاثمائة كيلو مترًا، أضيف إلى الميعاد الأصلي أربعة أيام فحسب، وتستثنى مناطق الحدود. قررت محكمة النقض أن: مؤدى نص المادة السادسة عشرة من قانون المرافعات يدل على أن للطاعن أن يضيف إلى الميعاد المحدد للطعن ميعاد مسافة، بين موطنه وبين مقر المحكمة التي يودع بقلم كتابها صحيفة للطعن. ويجب لإضافة ميعاد المسافة: أن تكون المسافة السالف

(1) حكمها الصادر في الطعن رقم 844 للسنة السادسة والأربعين القضائية، الصادر بجلسة 19 من مايو سنة 1980م، « مجموعة أحكام النقض، الدائرة المدنية والتجارية ودائرة الأحوال الشخصية » – طبعة دار القضاء العالي بالقاهرة سنة 1984م، السنة الحادية والثلاثون، ص1422 .

ذكرها خمسين كيلو مترًا على الأقل، فإن قلت عن هذا، فلا يضاف أي ميعاد مسافة، وعلى أية حال لا يزيد ميعاد المسافة لمن كان موطنه في مصر – باستثناء مناطق الحدود – عن أربعة أيام، وإذا تعلق الأمر بميعاد يتعلق بالنظام العام – كميعاد طعن في الحكم – فإنه يجب على المحكمة مراعاة ميعاد المسافة من تلقاء نفسها ؛ إذ هو جزء من الميعاد[1] .

وإذا كانت المسافة تسعين كيلو مترًا أضيف إلى الميعاد الأصلي يومان . أما إذا كانت المسافة في مناطق الحدود فيضاف للشخص خمسة عشر يومًا، إذ يضاف هذا الميعاد لمن يسكنون مناطق الحدود، بغض الطرف عن بعد هذا الموطن بالكيلو مترات، وقد قضت محكمة النقض بأن : (مناطق الحدود هي المناطق النائية التي تقع بالقرب من الحدود السياسية بين جمهورية مصر العربية والدول المجاورة لها، ولا تربطها بالمدن الرئيسية بالجمهورية وسائل مواصلات منتظمة، وذلك بصرف النظر عن مدى بعدها بالكيلو مترات)[2] .

540- وإذا لم يكن موطن الشخص المكلف بالحضور، أو باتخاذ أي إجراء داخل الجمهورية، وإنما كان خارجها، فتضاف ستون

---

(1) حكمها الصادر في الطعن رقم 1620 للسنة الخمسين القضائية، بجلسة 18 من يناير سنة 1982م، « مجموعة الأحكام الصادرة من الدائرة المدنية والتجارية ودائرة الأحوال الشخصية » – طبعة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بالقاهرة سنة 1984م، السنة الثالثة والثلاثون، ص139 .

(2) حكمها الصادر في الطعن المرقوم 844 للسنة السادسة والأربعين القضائية، بجلسة19 من مايو سنة 1980م، « مجموعة أحكام النقض الصادرة من الدائرة المدنية والتجارية ودائرة الأحوال الشخصية» – مطبعة دار القضاء العالي بالقاهرة سنة 1984م، السنة الحادية والثلاثون، ص1423 .

يومًا ميعاد مسافة إلى الميعاد الأصلي، عملاً بنص المادة السابعة عشرة من قانون المرافعات، ويحتسب هذا الميعاد بالنسبة لأي مكان في الجمهورية، ولا يحتسب بالنسبة لميناء أو مطار الوصول من الخارج، فلا تضاف مسافة أخرى داخلية من الميناء أو المطار إلى المحكمة، أو المقر الداخلي المكلف بالحضور إليه، أو اتخاذ إجراء فيه، ولا تمد مواعيد المسافة بمواعيد مسافة أخرى.

541- ويجوز لقاضي الأمور الوقتية أن يأمر بإنقاص هذا الميعاد، تبعًا ليسر المواصلات وظروف الاستعجال. ولا يطبق هذا الميعاد الطويل على الشخص المقيم في الخارج، الذي يعلن مخاطبًا مع شخصه في الجمهورية أثناء وجوده بها، وإنما يحتسب له ميعاد مسافة، من الجهة التي يقيم فيها أو يوجد بها داخل الجمهورية.

ويجوز لقاضي الأمور الوقتية – أو للمحكمة التي تنظر الدعوى – أن تأمر بمد المواعيد العادية أو باعتبارها ممتدة، بشرط ألا يتجاوز في الحالين الميعاد الذي كان يستحقه لو أعلن في موطنه في الخارج.

542- وإذا تعدد الخصوم المطلوب تكليفهم بالحضور أو التنبيه عليهم، وكان لبعضهم ميعاد مسافة، والبعض الآخر ليس له ميعاد مسافة، أو كان لهم كلهم مواعيد مسافة ولكنها متفاوتة، امتد الميعاد لهم جميعًا بأطول مسافة لأحدهم [1]، فتكون

(1) انظر: الدكتور عبد الحميد أبو هيف بك: المرافعات المدنية والتجارية – المرجع السابق، بند 648، ص469. وأحمد أبو الوفا، ومحمد نصر الدين كامل، ومحمد عبد العزيز يوسف: مدونة الفقه والقضاء في المرافعات – المرجع السابق، ج2، بند 549.

مسافة أبعد المدعى عليهم هي مسافتهم كلهم، حرصًا على الأموال، وخوفًا من تناقض الأحكام [1].

ويجب على المحكمة أن تراقب – من تلقاء نفسها – ميعاد المسافة الذي يضم إلى ميعاد الطعن ؛ لأن ميعاد الطعن يتعلق بالنظام العام [2]، وميعاد المسافة جزء منه لا ينفصل عنه [3].

---

(1) انظر : المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – المرجع السابق، ص261 .

(2) قررت محكمة القضاء الإداري : أن الدفع بعدم قبول الدعوى لفوات الميعاد، هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام . والعلة في ذلك : أن المشرع راعى في تحديد هذا الميعاد ضرورة استقرار المراكز القانونية، ولذلك يجوز تقديم هذا الدفع في أية حالة تكون عليها الدعوى، كما يجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها .
– حكمها الصادر في القضية رقم 458 للسنة الرابعة القضائية، بجلسة 26 من فبراير سنة 1951م، ص565 .

(3) جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : « ولما كان الثابت أن المسافة بين الإسكندرية – وهي المكان الذي يجب أن تنتقل منه الشركة المحكوم ضدها الطاعنة – والقاهرة – وهي المكان الذي يجب الانتقال إليه – للتقرير بالطعن – أمام المحكمة الإدارية العليا – تزيد على مائتي كيلو مترًا، فإنه يضاف إلى ميعاد الطعن الذي ينتهي في 8 من يناير سنة 1969م ميعاد مسافة قدره أربعة أيام، أي أنه يمتد إلى 12 من يناير سنة 1969م، وهو اليوم الذي تم فيه التقرير بالطعن، ومن ثم يكون الطعن قد قدم في الميعاد القانوني مستوفيًا أوضاعه الشكلية ».
– حكمها الصادر في الطعن رقم 410/268 للسنة الخامسة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 19 من يناير سنة 1974م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا » – طبعة مؤسسة أخبار اليوم بالقاهرة سنة 1975م، « السنة التاسعة عشرة، ص96 ».

543- ويرى جانب من القضاء الإداري أن مواعيد المسافة لا تضاف إلى مواعيد الطعن بالإلغاء ؛ لأنها خاصة بمواعيد التكليف بالحضور أو مباشرة إجراء معين، ولكنها لم تشرع أصلاً في خصوص احتساب مواعيد رفع الدعوى الإدارية، ولا تطبق إجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية أو أحكامه أمام القضاء الإداري، إلا إذا لم يرد نص خاص في قانون مجلس الدولة، وبالقدر الذي لا يتعارض أساسًا مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة به . قررت محكمة القضاء الإداري أن : قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية وضعت قواعد عامة في حساب مواعيد المسافة، وأنه يجب إضافتها إلى الميعاد القانوني، إلا أن هذه المواعيد خاصة بمواعيد التكليف بالحضور، وهي جد مختلفة عن مواعيد الطعن في القرارات الإدارية النهائية التي ترفع بها دعوى الإلغاء . وهذه القواعد لم تشرع أصلاً في خصوص حساب مواعيد رفع الدعوى الإدارية، وأن إجراءات أو أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية، لا تطبق أمام القضاء الإداري، إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة، وبالقدر الذي لا يتعارض أساسًا مع نظام مجلس وأوضاعه الخاصة [1] .

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقومة 4052 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 23 من مارس سنة 1960م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 106، ص257 » .

544- من هذا يبين : أن ميعاد الستين يومًا يبدأ حسابه، من اليوم التالي لليوم الذي تم فيه تبليغ صاحب الشأن بالقرار الإداري، أو اليوم الذي يعقب يوم النشر أو العلم اليقيني بالقرار، وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير. ويمتد الميعاد إذا صادف آخر يوم عطلة رسمية. ويمتد الميعاد كذلك بمواعيد المسافة، إذا كان صاحب الشأن مقيمًا بالخارج. ويضاف كذلك ميعاد مسافة إلى الميعاد المقرر، إذا كان موطن صاحب الشأن يبعد عن مقر المحكمة المختصة، حسب القواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية.

وإذا انقطع ميعاد الستين يومًا المقررة للطعن بالتظلم الإداري، فإن صاحب الشأن يستفيد كذلك من ميعاد المسافة في حساب ميعاد تقديم التظلم [1].



(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص296 – 299.

المبحث الثاني

ابتداء وانتهاء ميعاد الطعن، والآثار المترتبة على انقضائه

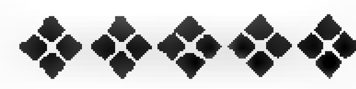
سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب :

المطلب الأول : بداية ميعاد الطعن .

المطلب الثاني : مبدأ وحدة ميعاد الطعن .

المطلب الثالث : انتهاء مدة الطعن .

المطلب الرابع : الآثار المترتبة على انقضاء ميعاد الطعن .



المطلب الأول

بداية ميعاد الطعن

545- يجوز رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يومًا ، تبدأ من يوم نشر القرار الإداري النهائي، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو علمه به علمًا يقينيًا تفصيليًا [1] ؛ لأنه يومئذ يستطيع أن يحدد مركزه القانوني من القرار المطعون فيه، ويغدو صاحب مصلحة

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق، ص624، 625 . والدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري « مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري ــ ولاية القضاء الإداري ــ قضاء الإلغاء ــ قضاء التعويض – قضاء التأديب – الطعن في الأحكام » – المرجع السابق، ص269 .

شخصية في الطعن ؛ إذ يبدأ احتساب ميعاد الطعن في القرار من يوم نشوء المصلحة في الطعن . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (ما دام أن القرار المطعون فيه لم يعلن إلى المدعي، ولم ينشر في الجريدة الرسمية، فإن ميعاد إلغائه يظل مفتوحًا، إلى اليوم الذي يثبت فيه علم المدعي علمًا يقينيًا)[1] .

546- وتسري مدة الطعن على القرار الباطل وحده. أما القرار المعدوم الذي يبلغ عدم مشروعيته درجة تفقده صفته الإدارية، فيجوز الطعن فيه في أي وقت، من غير تقيد بمدة معينة ؛ لأن القرار المعدوم لا يستقر ولا يسري عليه حكم القرار الصريح بمضي المدة التي يجوز الطعن فيها في القرارات الإدارية .

وقد توسع القضاء الإداري المصري في فكرة الانعدام توسعًا كبيرًا يمس استقرار الأوضاع الإدارية .

ويرى بعض الباحثين أن التفرقة بين القرار الباطل والقرار المعدوم لدى المحكمة الإدارية العليا نتيجة بحث يقرب من القانون الخاص أكثر من القانون العام ؛ لأنه يحدد أركان القرار الإداري، ويجعل جزاء تخلفها فقدان القرار لصفته الإدارية[2] .

---

(1) حكمها في القضية الرقيمة 611 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 5 من مارس سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 359، ص605».

(2) انظر : الدكتور رمزي طه الشاعر : تدرج البطلان في القرارات الإدارية – طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1968م، الناشر : دار النهضة العربية، ص152 . والدكتور عبد الفتاح حسن : انعدام القرار الإداري – تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 21 من نوفمبر سنة 1959م، نشر في عدد=

ويجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو المحاكم الإدارية، أو المحاكم التأديبية، خلال ستين يومًا تبدأ من يوم صدور الحكم .

وتسري قواعد المواعيد الواردة في قانون المرافعات المدنية والتجارية على كل ما لم ينص عليه قانون تنظيم مجلس الدولة .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا : أن الفصل في الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد القانوني، يرجع فيه إلى أحكام القانون النافذ وقت صدور القرار المطعون فيه (1). ومن ثم فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يحسب من اليوم التالي لنشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا. ولا يحسب منه يوم التكليف أو التنبيه، كما لا يحسب يوم النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، وهو اليوم الذي يقع فيه الأمر المعتبر في نظر القانون مجريًا للميعاد، إذ لا يعد هذا اليوم يومًا كاملاً . وينتهي الميعاد بانتهاء اليوم الأخير منه (2) . وميعاد الطعن في

=ديسمبر من السنة الثانية بمجلة العلوم الإدارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية سنة 1960م، ص171 .

(1) حكمها في الطعن المرقوم 18 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 26 من أبريل سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص801 » .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري « الكتاب الأول : قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص645 .

– والقاعدة في حساب المواعيد المقررة في القانون هي : عدم احتساب اليوم الذي يبدأ فيه الميعاد، واحتساب اليوم الذي ينتهي به الميعاد كاملاً .

– انظر : مجموعة أحكام مجلس الدولة والمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري – وضعها : محمود عاصم، وقدمها : محمد كامل مرسي باشا =

الحكم لا يحسب فيه يوم صدور الحكم المطلوب رفع الطعن فيه، ولكنه ينقضي بانقضاء اليوم الأخير منه .

547- وإذا عين المشرع للحضور، أو لحصول إجراء معين، ميعادًا مقدرًا بالأيام، أو بالشهور، أو بالسنين، فلا يحسب منه يوم الإعلان، أو التكليف أو التنبيه، أو حدوث الأمر الذي يعده الشارع مجريًا للميعاد .

وينقضي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه، إذا كان ظرفًا يجب أن يحصل فيه الإجراء، فلا يجوز حصول الإجراء إلا بعد انقضاء اليوم الأخير من الميعاد .

ولا يجوز إجراء أي إعلان في أيام العطلات الرسمية، إلا في حالات الضرورة، وبإذن من القاضي .

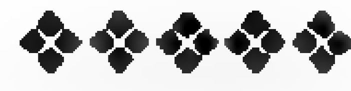
وإذا صادف آخر يوم في ميعاد الطعن عطلة رسمية - كيوم جمعة، أو عيد رأس السنة الهجرية - امتد ميعاد الطعن إلى اليوم التالي .

وإذا صادف آخر يوم في ميعاد الطعن أول يوم عطلة عيد الفطر أو عيد الأضحى، امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها .

548- وليس كل تنفيذ مادي للقرار المطعون فيه يعتبر حتمًا بدءًا لسريان ميعاد الطعن، وإنما يعتبر التنفيذ المادي للقرار الإداري المطعون فيه، بدءًا لسريان المدة القانونية لرفع الدعوى، إذا كان التنفيذ المادي يفيد علمًا يقينيًا بالقرار الإداري محل الطعن ومحتوياته، ويجب أن يكون هذا التنفيذ المادي مفيدًا بشكل

=المجموعة الأولى عن المدة من نوفمبر سنة 1946م إلى يونيو سنة 1948م – مطبعة النيل بالقاهرة سنة 1948م، الناشر : لجنة نشر الثقافة القانونية، ص258 .

قاطع يقيني رفض الجهة الإدارية المختصة للتظلم المقدم إليها، ومن ثم فإن تنفيذ المحافظ – مثلاً – لقرار أصدره، لا يفيد حتمًا رفض وزير الداخلية للتظلم المقدم إليه من صاحب المصلحة ضد القرار المذكور[1].



المطلب الثاني
مبدأ وحدة ميعاد الطعن

549- لمبدأ وحدة ميعاد الطعن جانبان :

الجانب الأول : أن يطلب صاحب الشأن إلغاء القرار المعيب بدعوى مستقلة خلال المدة القانونية . وإذا وجدت جماعة كثيرة تجمع أصحابها مصلحة واحدة في الدعوى، فيجب أن يرفعوا دعوى واحدة .

ويجوز أن يطلب إنسان في دعوى واحدة إلغاء قرارات إدارية متعددة، إذا وجد بينها اتصال وثيق ؛ كطلب إلغاء قرار ترقية إلى درجة، وطلب إلغاء قرار ترقية إلى درجة تعلوها، وطلب إلغاء قرار ترقية إلى درجة أعلى منها كذلك، فأساس الطعن في كل قرار إداري من هذه القرارات : يترتب على نتيجة الفصل في الطعن السابق . ولذا تقبل هذه الطلبات كلها في دعوى واحدة، لوجود هذا الارتباط .

ويجوز أن يتقدم المدعي بطلبين في دعوى واحدة، إذا كان أساسهما القانوني واحدًا، ووجد ارتباط بين هذين الطلبين؛ كطلب

---

(1) انظر : الدكتور عثمان خليل : القانون الإداري – « الكتاب الثاني : مجلس الدولة» – المرجع السابق، ص208، 209 . والدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق، ص244 .

إلغاء، وطلب تعويض .

الجانب الثاني : أن يكون لكل قرار إداري بالنسبة لصاحب الشأن ميعاد طعن واحد، يبدأ حسابه من يوم نشر القرار الإداري، أو إعلان صاحب الشأن به، أو علمه به علمًا يقينيًا تفصيليًّا . فإذا انقضت مدة الطعن دون أن يطعن صاحب الشأن، اكتسب القرار الإداري حصانة ضد الإلغاء . ولا يفتح ميعاد طعن جديد، ما دام أن صاحب الشأن يمكنه أن يحدد مركزه القانوني من القرار في يوم العلم به، بحيث تنشأ له مصلحة شخصية في الطعن فيه في ذلك اليوم، فالعبرة في سريان مدة الطعن هي بتحقق العلم بالقرار . أما الأحكام القضائية التي يصدرها القضاء الإداري في حالات متشابهة فلا تفيد من فوّت على نفسه ميعاد الطعن، ولا تعطيه حقًا جديدًا في ميعاد جديد . ولا يرتب المشرع أوضاعًا خاصة لمن ينتظرون، حتى يستيقنوا من صحة ادعائهم . وإنما هو يضع قواعد يجب على الكل أن يعرفوها ويدافعوا عنها، من غير تربص أو انتظار في الميعاد الذي حدده المشرع [1] .

ومن ثم فإن صدور حكم من المحكمة الإدارية العليا يقرر مبدأ في طعن معين، لا يعد كاشفًا لحقيقة وضع من يطعن على قرار متشابه، ولا ينفتح باب الطعن له بعد انقضاء المدة المقررة، محسوبة من يوم نشر القرار الإداري، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو علمه به علمًا يقينيًّا تفصيليًّا .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 1705 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 12 من مايو سنة 1963م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة القضائية، ص1200 » .

550- وقد رتب الفقه والقضاء على ذلك نتيجتان هامتان :

النتيجة الأولى : إذا كان القرار الإداري يتكون من شقين يرتبطان ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة، فيكون للقرار بشقيه ميعاد طعن واحد، والطعن في أحد الشقين صراحة خلال المدة القانونية يندرج تحته الطعن في الشق الآخر من القرار، ما دام يشمله لزومًا، لوجود الارتباط بينهما ارتباطًا لا يقبل التجزئة والانفصال .

فإذا بني الطعن في قرار إداري – بشقيه إلغاء وتعويضًا – أمام محكمة القضاء الإداري، مستندًا إلى عدم مشروعية القرار، فهما فرعان ينبتان من أصل واحد، ونتيجتان مترتبتان على أساس قانوني واحد . وإذا كان الطعن على القرار بالإلغاء يعد طعنًا فيه بالبطلان مباشرة، فإن طلب التعويض عنه على أساس عدم مشروعيته، يعد طعنًا بالبطلان بطريق غير مباشر .

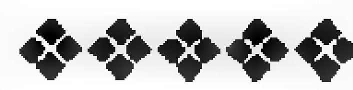
فلذا يظهر ارتباط أحدهما بالآخر ارتباطًا جوهريًا، حتى إن الحكم في أحدهما يؤثر في نتيجة الحكم في الآخر . وإذا بان عند استظهار قرار إداري أنه مطابق للتشريع، رفض طلب إلغائه، فلا يصلح بعد هذا قيام الحكم بالتعويض عن هذا القرار إذا كان مؤسسًا على مخالفته التشريع، والنقيض بالنقيض . وإلا لكان مؤدى تقرير غير ذلك : أن يتعارض حكمان، وهو محظور، فلا مناص من اعتبار الطعن في أحد شقي الحكم مثيرًا للطعن في شقه الثاني، إذا كان الشقان مرتبطين ببعضهما ارتباطًا وثيقًا جوهريًا [1] .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 231 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 23 من مايو سنة 1965م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة القضائية، ص1470 » .

النتيجة الثانية : حينما ينقطع ميعاد الطعن أو يقف في أحد الشقين، لأحد الأسباب التي قررها الشارع، فإن انقطاع الميعاد أو وقفه يسري للشق الثاني من القرار بطريق اللزوم، لوجود الارتباط بينهما ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة . وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا بأن: جهة الإدارة قد ذكرت في صدر صحيفة طعنها : أن الشق الثاني من قرار اللجنة القضائية – وهو الذي يقضي باستحقاق المتظلم درجة أعلى – قد جاء مخالفًا للتشريع، وأغفلت الشق الأول منه، وهو الذي يقضي بتسوية حالة المتظلم، ولكنها انتهت في ختام طعنها إلى طلب إلغاء قرار اللجنة القضائية كله . ولما كان قضاء اللجنة في الشق الثاني من قرارها مترتبًا على قضائها في الشق الأول منه، باعتباره أثرًا من آثار التسوية التي قررتها لصالح المتظلم، فإن ميعاد الطعن في هذا الشق من القرار يأخذ حكم ميعاده في الشق الأول منه بطريق اللزوم، لوجود الارتباط بينهما ارتباطًا وثيقًا لا يقبل التجزئة، وتبعًا لهذا يسري عليه حكم الوقف .

ولما كان إبلاغ قرار اللجنة القضائية إلى جهة الإدارة، وإيداع صحيفة الطعن المرفوع من جهة الإدارة، أمام محكمة القضاء الإداري في هذا القرار، قد تما أثناء مدة الوقف وقبل انقضائها، فإن الطعن يكون قد رفع في المدة القانونية، ويكون الدفع بعدم قبوله في غير محله يجب رفضه [1] .



(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن الرقيم 153 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 22 من ديسمبر سنة 1956م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص227 » .

المطلب الثالث

انتهاء مدة الطعن

551- تبدأ مدة الطعن في القرار الإداري بانقضاء الستين يومًا التي تلي يوم نشره، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو العلم به علمًا يقينيًّا تفصيليًّا [1]، فإذا انقطعت المدة بالتظلم، فإن مدة الطعن تبدأ برفض جهة الإدارة للتظلم رفضًا صريحًا، ويجب أن يكون مسببًا . فإذا انقضت ستون يومًا بعد تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الجهة الإدارية المختصة، اعتبر هذا السكوت بمثابة رفضه . ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يومًا من تاريخ انقضاء الستين يومًا المذكورة ؛ لأن الطعن في حالة رفض التظلم هو طعن في قرار جديد .

552- ويجب أن تتوافر في هذا الطعن خمسة شروط:

الشرط الأول : أن يقدم التظلم خلال ستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار الأول، إلا إذا كان التظلم منه غير مجد .

الشرط الثاني : أن يكون رفض التظلم مستجمعًا مقومات القرار الإداري الذي يعين للمدعي مركزه القانوني، وطريقه الذي يسلكه في الطعن فيه .

الشرط الثالث : أن يكون القرار مما يجدي فيه التظلم . وإلا اعتبر التظلم كأن لم يكن، فلا يعول عليه .

---

(1) يرى بعض الفقهاء أن تفويت ميعاد الطعن بالإلغاء مع العلم بعدم المشروعية، يعد نوعًا من الرضاء الضمني من صاحب المصلحة . وإذا قبل القرار المعيب قبولاً صريحًا أو ضمنيًّا سقط حقه في رفع الدعوى خلال مدة الطعن .

الشرط الرابع : أن يتربص المتظلم بتظلمه ستين يومًا، من تاريخ تقديمه لتظلمه في حالة الرفض الضمني بعدم الرد.

الشرط الخامس : أن تقدم صحيفة الدعوى خلال ميعاد ستين يومًا من صدور قرار الرفض، يضاف إليها ميعاد المسافة (1) .

فإذا انقطعت المدة القانونية بتقديم طلب المساعدة القضائية، ظل الميعاد مفتوحًا، حتى يقبل الطلب أو يرفض، ثم يبدأ حساب ميعاد الستين يومًا المقررة لرفع دعوى الإلغاء وينتهي بانقضائها .

553- وتنعقد الخصومة الإدارية بإيداع عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة أثناء المدة القانونية، بشرط أن تكون بياناتها الجوهرية التي نص عليها الشارع مستوفاة، وأن يوقع عليها محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة، فإذا لم يوقع عليها تكون العريضة غير مقبولة.

وهذا الإجراء جوهري تحظر مخالفته ؛ لأنه يتعلق بالنظام العام ؛ إذ التقاضي أمام مجلس الدولة يفتقر إلى خبرة ودراية معينة، وكفاءة عالية ؛ لئلا تتعرض القرارات الإدارية، وتصرفات الجهة الإدارية للهجوم والتأثيم والاتهامات من غير تثبت أو تأكيد . فإذا لم تستوف عريضة الدعوى هذه الإجراءات الجوهرية قبل إيداعها سكرتيرية المحكمة كانت باطلة .

---

(1) انظر : المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية وفقًا لقضاء المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري – المرجع السابق، ص216 .

554- والمحكمة هي التي تتثبت وتتأكد من صدور العريضة أو عدم صدورها من المحامي المقبول أمام المجلس، والاطمئنان إلى دليل ثبوت هذه الواقعة متروك للمحكمة ؛ فإذا أقر المحامي المقبول أمام المحكمة أن العريضة صدرت منه حقًا ، واطمأنت المحكمة إلى هذا ، اعتبرت العريضة صادرة منه ، وبذلك تكون قد استكملت شكلها القانوني (1)، ولا يلزم أن يكون التوقيع بإمضاء المحامي وبخطه، فيجوز أن يكون بختمه الذي لم ينكره (2) .

وإذا لم توقع العريضة من المحامي، أو وجد مانع يبطل توقيعه على العريضة بطلت العريضة ، ولا يترتب أي أثر على إيداعها قلم كتاب المحكمة ، فلا تنعقد الخصومة الإدارية إلا بإيداع صحيفة الدعوى - مستوفاة - قلم كتاب المحكمة ، أثناء المدة القانونية ، إذا كان ميعاد الطعن لم يزل مفتوحًا أمام صاحب الشأن . وإعلان العريضة ومرفقاتها إلى جهة الإدارة وإلى أصحاب الشأن بطريق البريد ، إجراء مستقل تتولاه المحكمة ذاتها من نفسها ، ولا يقوم به أحد طرفي المنازعة الإدارية ؛ لأنه ليس شرطًا لصحة رفع الدعوى الإدارية ، أو ركنًا من أركان إقامتها . ويقصد منه : إعلان الطرف الآخر بانعقاد الخصومة الإدارية ، ودعوة جميع أصحاب الشأن لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم، خلال المدة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 849 للسنة الرابعة القضائية، الصادر بجلسة 21 من مايو سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص979 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 753 للسنة الثالثة القضائية، الصادر بجلسة 9 من مايو سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة، ص1236 » .

القانونية، بإيداعها في سكرتيرية المحكمة ؛ ليتم تحضير الدعوى وتجهيزها للمرافعة. فإذا شاب هذا الإجراء عيب ينتج عنه البطلان، فإن هذا البطلان يلحق العريضة والإجراءات التي تتلوها، دون أي مساس بقيام الطعن في ذاته، فإنه يظل موجودًا منتجًا لجميع آثاره [1] . وبطلان إعلان العريضة ومرفقاتها إلى أحد أصحاب الشأن لا يبطل إقامة الدعوى ذاتها، ما دامت العريضة قد أودعت سكرتيرية المحكمة صحيحة، خلال المدة القانونية، بإجراء سابق، تبعًا لما حدده المشرع، والبطلان ينال الإعلان وحده إن كان لهذا وجه، ولا يترتب على البطلان أثر، إلا في الحدود التي بينها الشارع، وبالقدر الذي استهدفه [2] .

555- فإذا بطل إعلان واحد من أصحاب الشأن، فلا ينتج أثره قبله إلا من اليوم الذي يعلن فيه إعلانًا صحيحًا بعد ذلك . ولا تبطل الدعوى إذا تم الإعلان صحيحًا، ولكن بعد انقضاء ميعاده القانوني ؛ لأن هذا الميعاد من الإجراءات التنظيمية التي لا يترتب السقوط أو البطلان على مخالفتها . ولكن يحق لصاحب الشأن - حين يطلب تمكينه من تقديم مذكراته ومستنداته - أن يمنح المواعيد المقررة لهذا الغرض، وأن يجاب طلبه في أية حالة وجدت عليها الدعوى حتى يفصل فيها، أما إذا قدم مذكراته ومستنداته في المواعيد الأصلية بناء على الإعلان الباطل،

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 1414 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 20 من يناير سنة 1963م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص569 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 5770 للسنة الخامسة القضائية، الصادر بجلسة 18 من فبراير سنة 1961م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة، ص742 » .

فيكون قد تحقق بالفعل الغرض المقصود من الإعلان، وهو : الإعلان بوجود الخصومة الإدارية، والإذان بفتح المواعيد القانونية، وطلب تقديم المذكرات والمستندات أثناء هذه المدد القانونية، وقد رتب صاحب الشأن على الإعلان الباطل : الأثر المقصود من الإعلان الصحيح، فأزال بذلك عيب البطلان . وهذه قاعدة كلية طبعية يقصد منها : منع تكرار الإجراءات، وتعقيد سير الخصومة من غير مقتض ؛ إذ لا فائدة من التمسك ببطلان إجراء رتب عليه صاحب الشأن أثر الإعلان الصحيح، ولكن الضرورة تقدر بقدرها، فيكون من حقه استكمال المواعيد[1]. جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : أنه لا وجه لبطلان الطعن لإعلان المطعون ضده في مقر عمله، ما دام الطعن قد أعلن له في موطنه الأصلي الذي به مقر عمله وقت الإعلان، طبقًا لأحكام قانون المرافعات، وتسلم الإعلان، ورد على الطعن بمذكرتين استوفى فيهما دفاعه[2] .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 1544 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 23 من فبراير سنة 1957م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص574 » . وحكمها في الطعن الرقيم 142 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 9 من مارس سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص610 » .

(2) الطعن رقم 1372 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 9 من فبراير سنة 1963م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص652 » .

556- ويجب أن تشتمل العريضة على : البيانات العامة المتعلقة بأسماء ذوي الشأن، ومن يوجه الطلب إليهم وصفاتهم، ومحال إقامتهم، وموضوع الطلب، وتاريخ التظلم من القرار الإداري إن كان التظلم منه وجوبيًا، ونتيجة التظلم، وبيان بالمستندات التي تؤيد طلبه . ويجب أن تشفع العريضة بموجز أو صورة من القرار المطعون فيه .

ويجوز أن يقدم صاحب الشأن مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب، وينبغي أن يودع الطالب قلم كتاب المحكمة عدد الأصول، وعددًا كثيرًا من صور العريضة، والمذكرة، وحافظة المستندات، لإجراء الإعلان الذي نص عليه المشرع .

وإذا أغفل الطاعن أن يرفق صورة من القرار المطعون فيه مع عريضة الدعوى، فلا تبطل عريضة الدعوى . وحينما تتضمن صحيفة الدعوى بيانات تحدد القرار المطعون فيه بجلاء، دون أدنى ريب في حقيقة القرار الإداري المقصود، فإنها تكون صحيحة .

ولكن إذا كان القرار الإداري سلبيًا افترض المشرع قيامه لوقوف الإدارة موقفًا سلبيًا أثناء مدة معينة، فيكفي أن يقدم الطالب ما يثبت إرسال الطلب، أو التظلم الذي بدأت المدة به . قررت محكمة القضاء الإداري أن : الصورة التي سلمت للمطعون ضده عند إعلانه بصحيفة الطعن، إذا كانت تحمل رقمًا خاطئًا للقرار المطعون فيه، فيعد هذا الخطأ واردًا على بيان غير جوهري، لا تبطل معه عريضة الدعوى .

557- وإذا مات المحكوم لصالحه أثناء مدة الطعن، فإن إيداع عريضة الطعن في الحكم قلم كتاب المحكمة المختصة في الموعد القانوني، مشتملة على أسماء الورثة جملة، في آخر موطن أقام

به المورث، إجراء صحيح تنعقد به الخصومة الإدارية . وقد أجاز قانون المرافعات المدنية والتجارية أن يعلن المحكوم عليه ورثة المحكوم له جملة، في آخر موطن أقام به المورث ؛ لكيلا يفوت ميعاد الطعن بسبب البحث عن الورثة وصفاتهم، وأماكن إقامتهم، ويشترط أن يعيد إعلان الطعن لكل وارث على حدة، إعلانًا وافيًا كاملاً قبل جلسة نظر الطعن، وفي الموعد الذي تحدده المحكمة لذلك .

ويجب اتباع هذا المنهج بشأن الخصومة الإدارية ؛ لأن قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية تطبق على كل ما لم ينص عليه قانون مجلس الدولة [1] . ولكن يتقيد المدعي في رفع الدعوى بميعاد الستين يومًا من تاريخ علمه بالقرار المطعون فيه بأربعة قيود :

القيد الأول : أن تكون الدعوى متعلقة بقرار إداري .

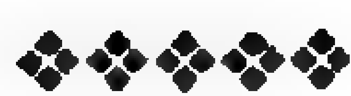
القيد الثاني : ألا يوجد نص في تشريع خاص ينص على ميعاد آخر.

القيد الثالث : ألا يكون القرار مما يجوز الطعن فيه في أي وقت ؛ أي : من القرارات التي لا تتحصن بانقضاء المدة، وهي القرارات المنعدمة.

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 1414 للسنة السادسة القضائية، الصادر بجلسة 20 من يناير سنة 1963م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة، ص 570 » . وحكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقومة 1303 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 7 من مارس سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، ص240 » .

القيد الرابع : ألا يكون الميعاد قد قطع أو وقف بأي سبب من أسباب القطع أو الوقف [1] .



المطلب الرابع

الآثار المترتبة على انقضاء ميعاد الطعن

558- لا يجوز تعديل ميعاد رفع دعوى الإلغاء ولو باتفاق الطرفين ؛ لأن الميعاد من النظام العام، وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها، وأن تحكم به ولو لم تتمسك جهة الإدارة به .

ويترتب على انقضاء ميعاد الطعن في القرارات الإدارية الفردية – دون وقف أو انقطاع – أربعة آثار، هي :

الأثر الأول : يتحصن القرار الإداري نهائيًا، فلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ويحظر على أية جهة إدارية أو جهة قضائية أن تنقضه . ولا تجوز إثارة الطعن في هذا القرار من جديد أمام القضاء الإداري، ويصير بمثابة القرار الإداري المشروع .

الأثر الثاني : جميع الحقوق والمراكز القانونية التي تترتب على القرارات الإدارية النهائية التي ينقضي ميعاد الطعن فيها تغدو حقوقًا مكتسبة لأصحاب الشأن، فلا يجوز أن تمس . ولا يجوز لجهة الإدارة أن تسحبها أثناء المدة القانونية المقررة لرفع دعوى الإلغاء .

الأثر الثالث : يجوز الدفع بعدم قبول الدعوى لانقضاء ميعاد الطعن بالنسبة للقرار المطعون فيه أمام القضاء في أية حالة وجدت الدعوى

---

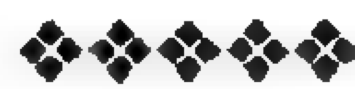
(1) انظر : المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية وفقا لقضاء المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري – المرجع السابق، ص215 .

عليها، وهذا الدفع يجب اتباعه ؛ لأنه من النظام العام، لكي تستقر المراكز القانونية التي تترتب على هذه القرارات الإدارية، ولا تبقى وقتًا طويلاً معرضة للتبديل والتغيير.

الأثر الرابع : لا تقبل دعوى الإلغاء بعد انقضاء ميعاد الطعن، ويجب على القضاء الإداري أن يحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً، لرفعها بعد انقضاء الميعاد، وهذا لا ينفي عدم مشروعية القرار الإداري، ولا يصحح القرار المعيب. ولذا يجوز لصاحب الشأن أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي أصابته من جراء القرار الخاطئ غير المشروع الذي اكتسب حصانة ضد الإلغاء، بسبب انقضاء الميعاد ؛ لأن ميعاد دعوى التعويض أطول من ميعاد دعوى الإلغاء [1].

ويجوز لصاحب الشأن أن يثير عدم شرعية القرار الإداري بطريقة غير مباشرة، ليتخلص من آثاره الضارة ؛ فله أن يدفع بعدم شرعية القرار الإداري أثناء نظر قضية أخرى، بقصد استبعاد تطبيقه في القضية المعروضة، فإذا كانت الدعاوى تتقادم، فإن الدفوع لا تتقادم.

ويجوز لصاحب الشأن أن يستند إلى عيوب القرار الإداري التنظيمي « اللائحة » للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية الفردية التي تصدر تطبيقًا لها، فتتعرض المحكمة لفحص اللائحة، وإذا ثبت لديها عدم مشروعيتها حكمت بإلغاء القرار الإداري الفردي الذي أسس عليها، وتستبعد تطبيق اللائحة غير المشروعة [2].



(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص304 – 310 .

(2) انظر : الدكتور محمود عاطف البنا : الوسيط في القضاء الإداري «قضاء الإلغاء وقضاء التعويض » – المرجع السابق، ص115، 116 .

المبحث الثالث

انفتاح ميعاد الطعن من جديد

559- تقبل دعوى الإلغاء ضد قرار إداري ولو انقضى ميعاد الطعن فيه، إذا كان الطاعن لم يتبين حقيقة مركزه القانوني بالنسبة للقرار الإداري، ولم تظهر له مصلحة في الطعن فيه، إلا بعد انقضاء ستين يومًا من تاريخ نشره، أو إعلانه، أو العلم به علمًا يقينيًا [1].

وقد استقرت أحكام مجلس الدولة على أن الميعاد الذي انقضى، يفتح من جديد مرة أخرى مدة ستين يومًا جديدة، من تاريخ الواقعة التي حددت حقيقة مركز الطاعن ووضعه بالنسبة للقرار، وبينت مصلحته في الطعن بالإلغاء [2].

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص105 وما بعدها .

(2) وقد يتعرض هذا الميعاد كذلك لانقطاع سريانه : إذا وجد سبب من أسبابه؛ كالتظلم، أو طلب الإعفاء من الرسوم القضائية، أو رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، أو رفع الدعوى على غير ذي صفة، أو اعتراض جهة الإدارة على القرار .

وقد يتعرض الميعاد كذلك للوقف : إذا وجد سبب من أسبابه ؛ كالقوة القاهرة، أو موت المحكوم عليه أثناء مدة الطعن .

والفرق بين انقطاع الميعاد ووقفه وانفتاحه هو : أن سبب الانقطاع يظهر أثناء سريان الميعاد فحسب، ولا يظهر قبل ابتدائه أو بعد انتهائه. أما سبب الوقف فقد يظهر قبل بدء سريان الميعاد أو أثناءه . وأما سبب الانفتاح فيظهر بعد انتهاء الميعاد بالفعل .

560- والحكمة من ذلك : أن العدل يقتضي ألا يسقط حق الطاعن في طلب الإلغاء لانقضاء ستين يومًا على نشر القرار أو إعلانه أو العلم به إذا كان لم يتبين حقيقة مركزه بالنسبة للقرار، ومدى الأضرار التي ستصيبه منه إلا بعد فواتها .

561- والأسباب التي تطرأ بعد انقضاء ميعاد الطعن بمدة قد تطول – وتؤدي إلى انفتاح الميعاد من جديد وسريانه كاملاً، فلا يغلق إلا بعد مضي ستين يومًا – أربعة، هي :

السبب الأول : صدور قرار إداري فردي يوضح لصاحب الشأن أنه كان من مصلحته : أن يطعن في قرار إداري سابق ؛ كأن تصدر جهة الإدارة قرارًا بنقل موظف من مكان إلى مكان، وبعد مدة من صدور هذا القرار وإعلانه وتنفيذه، تصدر جهة الإدارة التي كان يتبعها قبل النقل قرارًا بترقية بعض الموظفين بها، يكتشف منه الموظف المنقول أن الإدارة كانت تقصد من نقله : ترقية من يليه وتخطيه في الترقية، فينفتح له ميعاد جديد كامل للطعن بالإلغاء في قرار نقله وقرار ترقيته، يبدأ من تاريخ نشر قرار الترقية، أو علمه به علمًا يقينيًا . وقد قررت المحكمة الإدارية العليا : أن ميعاد الطعن بالإلغاء في قرار النقل ينفتح من جديد للموظف المنقول، منذ علمه بصدور القرار الذي تضمن تخطيته في الترقية [1] . وجاء في حكمها : (إن النقل في حد ذاته قد يستعصي على

---

(1) وكانت الإدارة قد أصدرت قرارًا بنقل موظف من مكان إلى مكان آخر، وانقضت مدة الستين يومًا، وبعدها علم الموظف بقرار نقله، ثم أصدرت الإدارة قرارًا آخر بترقية بعض الموظفين في المكان الأول،= = وتخطت الموظف المنقول . وظهر أن الإدارة كانت تقصد من نقله إلى المكان الآخر : تفويت حقه في الترقيـة مـع زملائه .

صاحب الشأن إدراك مراميه، فلا يحاسب على ميعاد الطعن فيه قبل أن ينكشف له هدفه ودواعيه، وتسفر الإدارة عن وجهها فيما كانت ترمي إليه بالنقل وتبتغيه، وعلى ذلك إذا تبين أنه لم يتهيأ للمدعي تبين قصد الإدارة الجاثم وراء قرار النقل، ولم ينبلج أمام ناظريه مدى تأثر مركزه القانوني بذلك القرار، إلا حين صدور قرار الترقية فيما تضمنه من تخطيه، كان من الحق ألا يحاسب على ميعاد الطعن إلا من ذلك الحين)[1]. وقضت كذلك بأن: (ضم مدة الخدمة السابقة يترتب عليه انفساح مجال الطعن في قرارات الترقية الصادرة قبل الضم، ولو مضى على نشر تلك القرارات أو إعلانها أكثر من ستين يومًا، ما دام أنها صدرت في ظل القواعد التنظيمية، ثم ضم مدة الخدمة السابقة وفقًا لها، وذلك تأسيسًا على أن ضم مدة الخدمة السابقة هو الذي يحدد مركز الموظف القانوني بالنسبة إلى القرارات المطعون فيها، ويرسي لديه اليقين في الأساس الذي على مقتضاه يكون تخطيه في الترقية معيبًا)[2].

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 10 من فبراير سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، المبدأ رقم 35، ص309 » . وحكمها الصادر بجلسة 7 من مايو سنة 1972م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة عشرة، المبدأ رقم 68، ص476 » . وحكمها الصادر بجلسة 21 من مارس سنة 1976م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الأدارية العليا، في السنة الحادية والعشرين، المبدأ رقم 36، ص110 » .

(2) حكمها الصادر في 2 من يناير سنة 1966م، « مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية، المبدأ رقم 27، ص239 » . والجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة من سنة 1960 حتى سنة 1970م، «مجموعة أبي شادي، ج3، ق1555 – 1559 » .

فصدق قرار الترقية هو الذي أظهر مصلحة الموظف المنقول في إلغاء قرار النقل . وقرار ضم مدة الخدمة السابقة هو الذي أظهر مصلحة الموظف الذي ضمت مدة خدمته السابقة في إلغاء قرارات الترقية التي سبق صدورها [1] .

السبب الثاني : صدور حكم قضائي يرسي المركز القانوني لصاحب الشأن، ويستطيع بمقتضاه أن يحدد موقفه من القرارات السابقة، فحينما يصدر حكم ويصير نهائيًا، ينفتح ميعاد الطعن من جديد من وقت صدوره، سواء أكان الحكم خاصًا بضم مدة خدمة سابقة لموظف عام [2]، أم كان الحكم خاصًا بإلغاء قرار تخطاه في الترقية، فيكشف عن مصلحته في الطعن في قرارات أخرى بالترقية، صدرت بعد صدور القرار المطعون فيه، وقبل صدور الحكم بإلغائه [3] .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : إذا صدر حكم لصالح أحد الموظفين، بتسوية حالته وإرجاع أقدميته في الدرجة أو الدرجات التي شغلها، فإنه يفتح له باب الطعن في القرارات السابق صدورها، على أساس المركز القانوني الذي استقر له بمقتضى ذلك الحكم [4] .

---

(1) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص181، 182 .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 20 من مايو سنة 1973م، «مجموعة السنة الثامنة عشرة القضائية، المبدأ رقم 61، ص102» .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 25 من مايو سنة 1975م، «مجموعة السنة العشرين القضائية، المبدأ رقم 122، ص429 ».

(4) حكمها الصادر في الطعن المرقوم 997 للسنة التاسعة عشرة القضائية، بجلسة 6 من أبريل سنة 1980م . وقررت كذلك : أن جهة الإدارة لو قدرت كفاية الموظف بدرجة جيد، وتخطته في الترقية إلى الدرجة الثانية على هذا الأساس،=

ويسري انفتاح الميعاد من جديد من تاريخ صدور الحكم وصيرورته نهائيًا ، دون أن يتراخى هذا الميعاد إلى تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية بتنفيذ هذا الحكم، ما دام المركز القانوني الجديد قد تحقق للمدعي من الحكم ذاته، وليس من القرار المنفذ له [1] . إلا إذا تعذر على صاحب الشأن أن يتعرف على حقيقة مركزه القانوني، إلا بعد صدور القرار المنفذ للحكم، فينفتح حينئذ ميعاد الطعن في القرارات السابقة من تاريخ العلم بالقرار التنفيذي [2] .

السبب الثالث : صدور تشريع جديد – سواء أكان قانونًا أم لائحة – يكشف لصاحب الشأن عن مصلحته في الطعن بإلغاء قرار إداري سابق، فقد كان منح المهندسين ألقابًا وظيفية في وزارة الأشغال – ومنها لقب « مساعد مدير أعمال » - لا يؤثر فيما سلف في المراكز القانونية ، من حيث الأقدمية في الدرجة المالية، ولم يكن يعتد به في الترقية بمصلحتي الري والمباني . ثم صدر القانون الرقيم بمائة وأربعة وثلاثين، في سنة ثلاث وخمسين وتسعمائة وألف، فغير هذا الأمر، وجعل شغل وظيفة « مساعد مدير أعمال درجة خامسة » أساسًا للترقية إلى

=فطعن الموظف في هذا التقدير في المواعيد المقررة للمطالبة بإلغائه، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء في قرار الترقية الذي لم يشمل الطاعن ينفتح من جديد، بعد أن يتحدد مركزه القانوني بالنسبة إلى درجة الكفاية .

– حكمها الصادر في الطعن الرقيم 10 للسنة الحادية والعشرين القضائية، بجلسة 29 من أبريل سنة 1979م .

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الذي سبقت الإشارة إليه، الصادر بجلسة 20 من مايو سنة 1973م .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 21 من نوفمبر سنة 1965م، «مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية، المبدأ رقم 4، ص28 ».

وظيفة « مساعد مدير أعمال درجة رابعة »، وكان أحد المهندسين قد اكتشف أن الوزارة قد منحت مهندسًا أحدث منه لقب « مساعد مدير أعمال »، مما يؤدي إلى سبقه في الترقية بعد ذلك، فطعن صاحب الشأن في قرار منحه هذا اللقب، فدفعت جهة الإدارة بعدم قبول الدعوى ؛ لرفعها بعد انقضاء ستين يومًا المقررة للطعن، فرفضت محكمة القضاء الإداري هذا الدفع، واحتسبت الميعاد من تاريخ صدور القانون . وجاء في حكمها : (إنه بصدور القانون المذكور أصبح للمدعي مصلحة محققة في الطعن في قرار منح زملائه الأحدث منه أقدمية في الدرجة الخامسة لقب « مساعد مدير أعمال »، ولا يحتج في مواجهته بفوات مواعيد الطعن ؛ لأن مصلحته في ذلك لم تنشأ إلا بصدور القانون المشار إليه)[1].

السبب الرابع : عدم تعرف صاحب الشأن على حقيقة موقفه من قرار معين، إلا بعد أن تصل إلى علمه واقعة جوهرية كانت قد أخفيت عنه وعميت عليه، سواء أكان ذلك بحسن نية أم بسوء نية، فميعاد الطعن بالإلغاء ينفتح له من تاريخ علمه بهذه الواقعة [2] .

فإذا وجد سبب من هذه الأسباب الأربعة، واكتشف صاحب الشأن أن مصلحته تقتضي الطعن في قرار معين صدر منذ زمن، وبدأ ميعاد الطعن فيه بالنشر، أو الإعلان، أو العلم اليقيني، ثم انقضى، فإن العدل يقتضي أن ينفتح ميعاد الطعن لصاحب الشأن من جديد، مدة

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 6 من يونيو سنة 1957م، «مجموعة السنة الحادية عشرة القضائية، المبدأ رقم 327، ص358 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 20 من نوفمبر سنة 1966م، « مجموعة السنة الثانية عشرة القضائية، المبدأ رقم 24، ص260».

ستين يومًا كاملة، يبدأ سريانها من تاريخ تحقق هذا السبب [1] .

562- ولا يكفي لانفتاح ميعاد الطعن من جديد : أن يدرك صاحب الشأن القرار بعد انقضاء ميعاد الطعن فيه [2] . أو أن يدرك في تاريخ متأخر : العيوب القانونية التي شابت القرار، وكانت تمكنه من استصدار حكم بإلغائه [3] .

ولا ينفتح الميعاد كذلك بالتغيرات التي تطرأ على اتجاهات القضاء، ولذا قررت محكمة القضاء الإداري أنه : لا عبرة بما يتذرع به المدعي من أن تباطؤه في رفع دعواه يرجع إلى أنه كان مفهومًا لديه : أن اختصاص محكمة القضاء الإداري مقصور على الموظفين الدائمين الذين يجري حكم الاستقطاع على رواتبهم وهو ليس منهم . فلما تغير الرأي في شأن تعريف الموظف الدائم باعتباره الموظف المعين على درجة دائمة من درجات الميزانية بادر برفع دعواه، لا عبرة بذلك ؛ لأن الخطأ في فهم المسألة القانونية لا يصلح عذرًا لامتداد ميعاد حدده القانون، ورتب على انقضائه أثر السقوط [4] .

563- ويضيف بعض الباحثين سببين آخرين لتجدد الميعاد، ولانفتاح ميعاد الطعن من جديد :

---

(1) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص200 .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 16 من مارس سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 507، ص996 » .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 26 من يناير سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة القضائية، المبدأ رقم 265، ص514 » .

(4) انظر : حكمها الصادر بجلسة 14 من يونيو سنة 1954م، « مجموعة السنة الثامنة، المبدأ رقم 802، ص1535 » .

السبب الأول : التنازع السلبي للاختصاص ؛ إذ إن الطعن في الحكم الأخير بعدم الاختصاص، يفتح باب الطعن في الحكم الأول، رغم فوات ميعاد الطعن فيه .

السبب الثاني : تصدي القضاء الإداري لفحص مشروعية لائحة معينة، رغم انقضاء ميعاد الطعن فيها وتحصينها ضد الإلغاء، وذلك بمناسبة الطعن في قرار إداري فردي صدر تطبيقًا لهذه اللائحة غير المشروعة [1] .

564- ويقبل كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري الطعن بالإلغاء، بعد مضي ستين يومًا، في القرارات الإدارية التنظيمية « اللوائح » في أربع حالات خاصة، هي[2] :

الحالة الأولى : إذا صدر تشريع لاحق على اللائحة بعد انقضاء مدة الستين يومًا المقررة للطعن فيها بالإلغاء، وكان هذا التشريع يتعارض مع وجود اللائحة ؛ لأن الأصل في هذه الحالة أن تصبح اللائحة في حكم الملغاة ضمنًا، ويجب على الإدارة أن تلغيها أو تعدلها طبقًا للتشريع الجديد، فإذا لم تفعل كان لكل صاحب مصلحة أن يطلب من الإدارة في خلال الشهرين – في فرنسا – والستين يومًا – في مصر – التي تلي نشر التشريع الجديد تصحيح الوضع، فإن امتنعت أو رفضت طعن في قرارها الصريح أو الضمني بالرفض، خلال المدة المقررة للطعن .

---

(1) انظر : المستشار مصطفى كامل إسماعيل : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة – المرجع السابق ص112 وما بعدها . والدكتور = =عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق ص156، 157 .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص232، 233 .

الحالـة الثانيـة : إذا تغيرت الأسـباب الـتي صـدرت اللائحـة علـى أساسها، فإنه يحق لكل صاحب مصلحة أن يطلب مـن الإدارة تصحيح الوضع، فإذا امتنعت أو رفضت طعن خلال المواعيد المقررة بإلغاء قرارها الصريح أو الضمني بالرفض.

الحالة الثالثة : إذا استقر القضاء على تفسير معين للتشريعات، ثم عدل عن هذا التفسير واتبع قواعد جديدة، جاز لكل صاحب مصلحة أن يطلب من الإدارة تصحيح الوضع تبعًا للتفسير الجديد، ويحق لـه أن يطلب مـن القضـاء الإداري إلغاء قرارها الصريح أو الضمني بالرفض، قررت محكمة القضـاء الإداري أن : مقتضى حكم المحكمة الإدارية العليـا بـأن دبلـوم مدرسـة الخدمـة الاجتماعيـة يعتـبر مـن الـدبلومات العالية[1]: أن يفتح أمام المدعي ميعادًا جديدًا ؛ إذ يجوز له أن يطلب من جهة الإدارة تصحيح الوضع، كما في حالة صدور تشريع جديد تمامًا. ويسري الميعاد الجديد للطعن من تاريخ العلم اليقيني بالحكم المذكور، ولـيس مـن تـاريخ صـدوره أو نشـره ؛ لأن أحكـام مجلس الدولـة لا يـتعين نشـرها بطريقـة رسميـة، حتـى يمكـن القـول بـأن المـدة تبـدأ مـن تـاريخ النشر[2].

الحالـة الرابعـة : يجـوز الطعـن بطريـق غـير مباشـر في القواعـد التنظيمية العامة الـتي اشتملت عليها القـرارات الإداريـة، ويطلب صـاحب

---

(1) هذه الدبلومات نص عليها البند الرقيم 14 من الجدول المرافق لقانون المعـادلات الدراسية الرقيم 371 الصادر في سنة 1953م .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية المرقومـة 267 للسـنة الخامسة عشرة القضائية، بجلسة 30 من مايو سنة 1962م، «مجموعة المبـادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، ص97 » .

الشأن عدم الاعتداد بها لبطلانها، إذ خالفت القانون، وذلك عند نظر المنازعات الخاصة بصاحب الشأن، والتي قد يتمسك فيها بتطبيق هذه القواعد التنظيمية العامة . ولا يعتد في هذه الحالة بانقضاء ميعاد الستين يومًا بالنسبة إليها (1) .

ولا يجوز للحكومة أن تتمسك بالقرارات الباطلة، استنادًا إلى عدم إلغائها في الموعد القانوني المعين لطلب إلغائها (2) .

565- ويترتب على انقضاء ميعاد الطعن : استحالة طلب إلغاء القرارات الإدارية بطريقة مباشرة، ولكن تجوز إثارة عدم مشروعيتها، والتخلص من نتائجها الضارة بطرائق غير مباشرة في أربع حالات، هي :

الحالة الأولى : الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري بصورة عرضية أثناء نظر دعوى معينة، وبذلك يستبعد تطبيقه على هذه الدعوى ؛ لأن الدعاوى تتقادم ولكن الدفوع لا تتقادم .

ولا يسري شرط الميعاد على الدفع بعدم مشروعية قرار إداري أو لائحة يراد تطبيقها على أحد الخصوم، في دعوى ينظرها القضاء ويستهدف منه : استبعاد تطبيق هذا القرار أو هذه اللائحة غير المشروعة، فلا يتقيد هذا الدفع بميعاد الستين يومًا المقرر لرفع دعوى

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية المرقومة 858 للسنة السابعة القضائية، بجلسة 2 من ديسمبر سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص165 » .

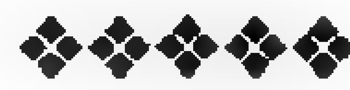
(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 29 من مايو سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1113 » .

الإلغاء . بل يجوز تقديم الدفع ولو كان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار أو اللائحة قد انقضى[1] .

الحالة الثانية : الطعن في قرار إداري فردي يصدر تطبيقًا لقرار إداري تنظيمي غير مشروع، ولكنه اكتسب حصانة ضد الإلغاء، فيقبل الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الفردي، تأسيسًا على عدم مشروعية القرار الإداري التنظيمي أو اللائحة التي بني عليها .

الحالة الثالثة : إذا صدر قرار إداري غير مشروع تضمن اعتداءً على حق مكتسب، وانقضى ميعاد دعوى الإلغاء؛ فلصاحب الشأن المضرور أن يطلب التعويض خلال ميعاد أطول كثيرًا من ميعاد دعوى الإلغاء، وهو ثلاثون سنة في القانون الفرنسي، وخمس عشرة سنة في القانون المصري .

الحالة الرابعة : إذا تغيرت ظروف الواقع التي أدت إلى إصدار القرار الإداري غير المشروع، الذي تحصن بانقضاء ميعاد الطعن، أو عدل التشريع الذي أسس عليه هذا القرار، جاز لصاحب الشأن أن يطالب الإدارة بإلغاء أو تعديل القرار المذكور، فإذا رفضت طعن بالإلغاء في قرار الرفض الصريح أو الضمني[2] .



---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 12 من يونيو سنة 1951م، «مجموعة محمود عمر، السنة الخامسة، ص1041 » .

(2) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة» – المرجع السابق، ص522، 523 . والدكتور مصطفى أبوزيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الكتاب الأول : اختصاص مجلس الدولة، الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص404 – 411 .

الباب الرابع

إجراءات الطعن بالإلغاء

566- **يقصد بقواعد الإجراءات الإدارية** : جميع القواعد الشكلية والإجرائية التي يتعين اتباعها أمام محاكم مجلس الدولة على اختلاف أنواعها ودرجاتها ؛ سواء من ناحية الشكل الذي ترفع به الدعوى، والطريق الذي يتبعه المتقاضون في تقديم خصوماتهم إلى المحاكم، أم من ناحية طرق تحضيرها وتهيئتها للمرافعة من هيئة مفوضي الدولة، أم من ناحية إصدار الأحكام فيها وتسبيبها والنطق بها من القضاء، أم من ناحية طرق الطعن في الأحكام ؛ لأن قواعد الإجراءات الإدارية ملزمة للخصوم، ولهيئة مفوضي الدولة، وللقضاء، أثناء رفع الدعوى وأثناء سيرها وحين إصدار الحكم فيها .

وهي تنظم طريق الالتجاء إلى السلطة القضائية ووسائل الدفاع أمامها، وتبين كيفية الفصل في المنازعات، والاستفادة من الحكم الذي يصدر لكل ذي مصلحة، فهي في جوهرها متعلقة بالشكل، ولكنها مع شكليتها قد تمس أصل الحق، حينما تقرر آثار رفع الخصومة إلى القضاء، والحكم فيها، وآثار انقضائها بالتقادم، أو بأي سبب آخر . وقد تؤدي مخالفة هذه الإجراءات إلى ضياع الحق ذاته [1] .

والإجراءات الإدارية تبين شكل الدعوى، وكيفية إعلانها، والغرض منها وأثرها، وكيفية الإخلال بقواعدها، وما يترتب على هذا الإخلال من بطلان أو سقوط أو تعرض للحكم بالغرامة أو التعويض .

---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق ص689 .

567- وتختلف طبيعة قواعد الإجراءات الإدارية عن طبيعة قواعد الإجراءات المدنية والتجارية والجنائية في القضاء العادي، لخمسة أسباب :

السبب الأول : أن القانون الإداري يستقل عن غيره من قواعد القانون الخاص، وله ذاتيته الخاصة التي تميزه عن غيره من قواعد القوانين الأخرى . ولذا تستقل الإجراءات الإدارية عن قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية استقلالاً تامًا[1] . L' autonomie par repport à la procédure

السبب الثاني : لأن القاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في تحريك الدعوى، وتوافيه الجهات الإدارية بكافة المعلومات المتعلقة بالدعوى .

السبب الثالث : أن الدعوى الإدارية تتعلق بروابط إدارية تنشأ بين الإدارة، باعتبارها سلطة عامة تختص دائمًا بوظائف إدارية لا تتوقف ولا تنقطع ولا تنقضي .

السبب الرابع : أن الإجراءات الإدارية تتميز بأنها إجراءات إيجابية يوجهها القاضي، وتصطبغ بالصبغة الكتابية، وتتسم بالسرعة واليسر والاقتصاد في النفقات والرسوم القضائية، والبعد عن التعقيدات[2] .

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق ص306 – 313 .

(2) انظر : الدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق ص286، 287 .

السبب الخامس : تتميز الإجراءات الإدارية بأنها إجراءات سرية La procèdure est secréte بالنسبة لغير الخصوم [1] .

وسنبحث هذا الباب في خمسة فصول :

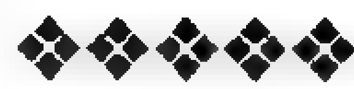
الفصل الأول : شروط رفع الدعوى وبيانات العريضة .

الفصل الثاني : تحضير الدعوى الإدارية ، والتقرير فيها ، وتداولها أمام المحكمة .

الفصل الثالث : الطلبات والدفوع والتدخل في الدعوى .

الفصل الرابع : عوارض الخصومة .

الفصل الخامس : أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه «طلب وقف التنفيذ» .



---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق ص981 – 988 .

الفصل الأول

شروط رفع الدعوى وبيانات العريضة

سنقسم هذا الفصل إلى خمسة مباحث :

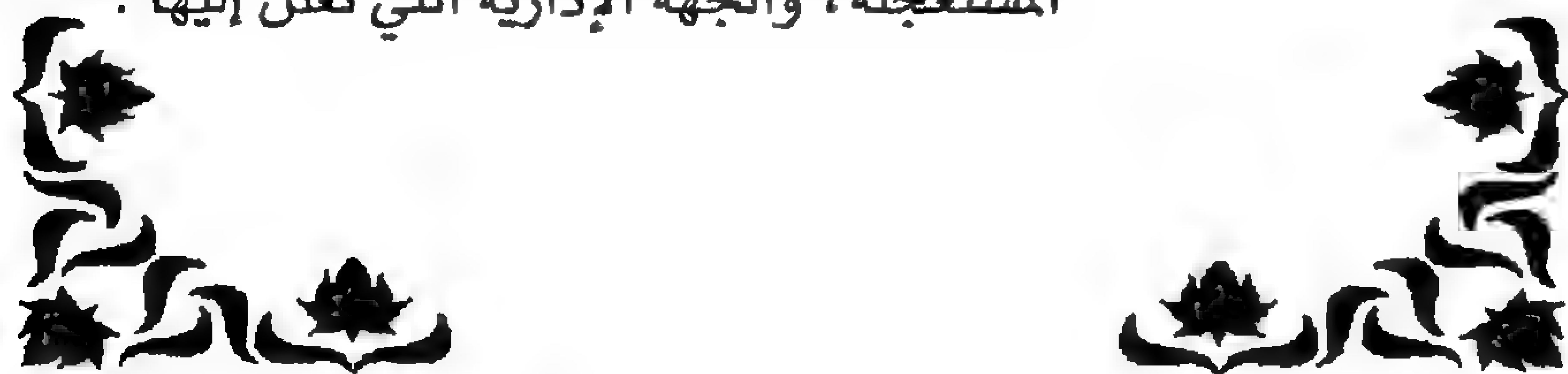
المبحث الأول : شروط انعقاد الخصومة .

المبحث الثاني : توقيع المحامي على عريضة الدعوى .

المبحث الثالث : الجمع بين أكثر من دعوى في عريضة واحدة، والآثار التي تترتب على إيداع العريضة .

المبحث الرابع : تقدير قيمة الدعوى الإدارية .

المبحث الخامس : إعلان عريضة الدعوى، وإعلان الدعاوى المستعجلة، والجهة الإدارية التي تعلن إليها .



المبحث الأول
شروط انعقاد الخصومة

568- يشترط لانعقاد الخصومة : توافر نية المدعي في رفع الدعوى، بتقديم صحيفتها إلى المحكمة وقيدها في جدولها، وبذلك يتحقق وجود الدعوى وتنعقد الخصومة [1]. قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (القانون قد حدد إجراءات التقدم بالادعاء الذي ينبني عليه انعقاد الخصومة، وهي التي تقوم على اتصال المدعي بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى، وتكليف المدعى عليه بالمثول أمامها، لكونها علاقة بين طرفيها من جهة، وعلاقة بين هذين الطرفين وبين القضاء من جهة أخرى، فإذا لم تكن ثمة دعوة من أحد الخصمين للخصم الآخر إلى التلاقي أمام القضاء، أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود، فلا تنشأ الخصومة القضائية ولا تنعقد، ويلزم لصحة هذه الدعوى : أن تكون موجهة من صاحب الشأن ذاته، أو من صاحب الصفة في تمثيله والنيابة عنه قانونًا أو اتفاقًا، فإذا لم تقم الدعوى صحيحة سقط ركن من أركان الخصومة، ومتى انعدمت هذه الأساسيات وفقدت كيانها، كان الحكم صادرًا في غير خصومة، وبالتالي باطلاً ينحدر به إلى حد الانعدام)[2] .

---

[1]) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق ص169 .

[2]) حكمها الصادر بجلسة 1 من ديسمبر سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، ص127 » .

569- وترفـع الـدعوى الإداريـة وتنعقـد الخصـومة الإدارية بإيـداع صـحيفتها سـكرتارية محكمـة مجلس الدولـة ؛ نصـت المـادة الخامسـة والعشـرون مـن قـانون مجلس الدولـة علـى أن : (يقـدم الطلـب إلى قلـم كتـاب المحكمـة المختصـة بعريضـة موقعـة مـن محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة) .

ولا تختلف إجراءات انعقاد الخصومة الإدارية ورفع دعوى الإلغاء عـن إجـراءات سـائر الـدعاوى الإداريـة ؛ كـدعوى الاسـتحقاق ودعـوى التعويض .

570- ويشترط لصحة إيداع الصحيفة : أن تتضمن بيانات عامة وبيانات خاصة ؛ فأما البيانات العامة فتتعلق باسـم الطالـب المدعي الـذي يقدم العريضة ولقبه، ومهنته أو وظيفته، وموطنه، واسم المدعى عليه الذي يوجه إليه الطلب ولقبه، ومهنته أو وظيفته، وموطنـه، فـإن لم يكـن موطنـه معروفًـا فيـذكر أخـر مـوطن كـان لـه . وتـاريخ تقـديم العريضـة، والمحكمـة المرفوعـة أمامهـا الـدعوى، وبيان موطن مختار للمدعي في البلدة التي بهـا مقـر المحكمـة إن لم يكن له موطن فيها .

وأمـا البيانـات الخاصـة بـدعوى الإلغـاء فتتعلـق بموضـوع الطلـب، وتاريخ التظلم من القرار إن كان مـن القـرارات الـتي يجـب الـتظلم منهـا ، ونتيجة التظلم . على أن الخطأ المادي في ذكـر رقـم الـتظلم الـذي أوردتـه الحكومة في صحيفة طعنها لايؤثر على الطعن، فالعبرة بـالرقم الصـحيح للقرار الصادر لصالح المطعون ضده . ولا ريـب – كـذلك – في أن مجـرد إغفال تاريخ القرار المطعون فيه، لا يكون بذاته مدعاة لتجهيل الدعوى، ما دامت البيانات الأخرى الـتي تضـمنتها عريضـتها تكفـي، بمـا لا يـترك

مجالاً لأي شك في تحديد موضوعها، وتعيين القرارات المطعون فيها [1] .

571- كما يشترط في ذكر أسباب الطعن : أن تكون عن وقائع معينة، وعن أمور محددة يرتكز عليها الطاعن في طلب البطلان، ولا يصحح هذا البطلان : تقديم مذكرة مشتملة على الأسباب بعد مضي المدة، وأثناء حجز الدعوى للحكم ؛ لأن البطلان مطلق، ولا يصححه إجراء لاحق بعد مضي الميعاد . ويترتب على بطلان صحيفة الدعوى : أن يتقدم الطاعن - من جديد وفي المواعيد - بعريضة صحيحة[2] .

ويجب على الطالب أن يبين بالعريضة المستندات المؤيدة للطلب، وأن يرفق بها صورة من القرار الإداري المطعون فيه أو ملخصاً عنه، حتى يمكن تحديد موضوع الدعوى وتعيين القرار المطعون فيه بصورة منه أو ملخص عنه يدفع مظنة تجهيله .

572- وإذا اشتملت العريضة على موضوع الطلب وكافة البيانات المطلوبة قانونا، عدا اقترانها بصورة أو ملخص من القرار موضوع الطعن، فإن القانون لم يرتب بطلان العريضة في مثل هذه الحالة، خصوصاً وأن الحكومة لم تقدم ما يدل على علم المدعين بالقرار المطعون فيه علماً وافياً نافياً للجهالة، وقد جرت

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 11 من مايو سنة 1949م، وحكمها الصادر بجلسة 14 من مارس سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1003 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2 من مارس سنة 1948م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1007 » .

على عدم نشر أو إعلان ذوي الشأن بقرارات لجنة الطعون، مما يتعذر معه الحصول على صورة من تلك القرارات [1].

قضت محكمة القضاء الإداري بأن : عجز المدعي عن تحديد القرارات التي يصب عليها طعنه بالإلغاء، بسبب ظروف إقامته في الخارج، وضيق الوقت بالنسبة إليه منذ كلف بتقديم هذا البيان، لا ينهض سببًا للحيلولة دون قبول دعواه، هذا بالرغم من أن دعوى الإلغاء يجب أن توجه إلى قرار إداري بعينه ؛ حتى تتمكن المحكمة من النظر إليه، ومراقبة ما يتعلق به من كافة مناحيه ؛ لتعرف نشأته ومرماه، وما قد يحيط به من ظروف وملابسات، ولتكون على بصيرة مما يوجه إليه من طعن، وما عسى أن ينسب إليه من مخالفة القانون، أو تحيف عن المصلحة العامة، أو إساءة استعمال السلطة . فإذا خلت الدعوى من القرار الذي تقوم عليه كانت غير ذات موضوع، ويكون القرار فيها مجهلاً وغير معلوم [2].

573- والمحكمة هي التي تقدر كفاية أو عدم كفاية البيانات اللازمة لصحة عريضة الدعوى ؛ إذ إن هذا أمر موضوعي يخضع لتقدير

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 13 من فبراير سنة 1950م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1006 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 15 من يونيو سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1008 » . وحكمها الصادر في القضية الرقيمة 1942 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 24 من يونيو سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 850، ص1754 » .

القاضي [1] . وهي التي تقدر أن البيانات كافية كفاية تنتفي بها الجهالة بالدعوى أو ليست كافية. جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (وكفاية أم عدم كفاية هذا البيان كفاية تنتفي بها الجهالة بالدعوى أمر تقدره المحكمة . ولا ريب في أن مجرد إغفال تاريخ القرار المطعون فيه، لا يكون بذاته مدعاة لتجهيل الدعوى، ما دامت البيانات الأخرى التي تضمنتها عريضتها تكفي بما لا يترك مجالاً لأي شك في تحديد موضوعها ، وتعيين القرارات المطعون فيها) [2] .

وقضت محكمة القضاء الإداري كذلك بأن : (مجرد إغفال بعض هذه البيانات، لا يكون بذاته مدعاة لتجهيل الدعوى، ما دامت البيانات الأخرى التي تضمنتها العريضة كافية لتحديد موضوعها ، وتعيين القرارات المطعون فيها) [3].

574- وتقدم عريضة الدعوى الإدارية إلى إحدى محاكم مجلس الدولة في صورة طلب، وليست في صورة عريضة، مثل ما هو متبع في صحف الدعاوى أمام القضاء العادي، وتستهل العريضة « وهي الطلب » بعبارة : السيد الأستاذ المستشار رئيس المحكمة

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – المرجع السابق، ص263، 264 .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 344 للسنة الثانية القضائية، بجلسة 11 من مايو سنة 1949م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة القضائية، المبدأ رقم 199، ص136» .

(3) حكمها الصادر في 19 من يناير سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة القضائية، ص689» .

المختصة التي يقصد المدعي رفع الدعوى أمامها، سواء أكانت المحكمة الإدارية، أم محكمة القضاء الإداري، أم المحكمة الإدارية العليا .

ثم تبدأ العريضة بعبارة : مقدمه لسيادتكم، ولا تبدأ العريضة في صورة إعلان كعريضة الدعوى أمام القضاء العادي ؛ فيبين فيها اسم مقدم العريضة، ووظيفته، واسم المحامي الذي يرفع الدعوى، والمحل المختار الذي يتخذه المدعي، لكي تعلن إليه فيه الأوراق المتعلقة بالدعوى، ويعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختارًا للطالب، ما لم يعين له محلاً مختارًا غيره . ويعتبر كذلك مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختارًا لهم، إلا إذا عينوا محلاً مختارًا غيره، ولا يوجد مانع من أن يكون للمدعي موطن مختار بالنسبة إلى كل ما يتعلق بدعواه، وما دام أنه يجوز للمدعي عليهم إعلان المدعى في كل ما يتعلق بهذه الدعوى في الموطن المختار، فإنه يكفي لصحة الصحيفة أن تتضمن هذا الموطن ولو لم يذكر فيها الموطن الحقيقي [1] .

ثم يذكر الطالب بعد ذلك أسماء المدعى عليهم وصفاتهم، وبعد ذلك يعرض الموضوع الخاص بالعريضة، وفي نهاية العريضة يطلب الحكم له على المدعى عليهم بالطلبات التي يريدها في الدعوى . قضت محكمة القضاء الإداري بأن : (الطعون لدى القضاء الإداري تعتبر مقامة بمجرد إيداع صحيفتها سكرتارية المحكمة في تاريخ معين، بعريضة

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2 من أبريل سنة 1961م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1003 » .

موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام هذه المحكمة)[1] .

وقضت كذلك بأن : (ذلك وحده يكفي لترتيب كافة الآثار القانونية، سواء من حيث اعتبار الدعوى مقامة، أم من حيث تحديد هذه الدعوى، أما ما يلي ذلك من إجراءات ؛ كإعلان العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية أو إلى ذوي الشأن، فليست ركنًا من أركان إقامة المنازعات الإدارية، أو شرطًا لصحتها، وإنما هي إجراءات مستقلة لا يقوم بها أحد طرفي المنازعة، وإنما تقوم بها المحكمة من تلقاء نفسها، وبالتالي فلا يترتب على مخالفتها السقوط أو البطلان)[2] .

575- والخطأ في ترتيب صياغة صحيفة الدعوى بإيراد أسماء الخصوم فيها، لا يكفي وحده لبطلانها، ما دام أن مضمون الصحيفة واضح لا غموض فيه، وأن اسم المطعون ضده مذكور ولو في نهاية الصحيفة، مما ينفي عنه الجهالة[3]. قررت محكمة القضاء الإداري أن : الدفع ببطلان صحيفة الدعوى لإغفال اسم المدعى عليه غير مقبول، ما دام الاسم قد ورد ولو في نهاية الصحيفة، فقضت بأنه : (وإن كان المدعي لم يرتب صياغة

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 17 من أكتوبر سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا، ج2، ص993 » .

(2) حكمها الصادر بجلسة 20 من ديسمبر سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا، ج2، ص1009 » . وحكمها الصادر بجلسة 27 من ديسمبر سنة 1964م، في القضية الرقيمة 4281 للسنة التاسعة القضائية، «مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، ص450 » .

(3) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 25 من يونيو سنة 1961م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1004 » .

الدعوى بإيراد أسماء الخصوم فيها، إلا أن مضمون الصحيفة واضح ولا غموض فيه . ويستفاد منه ومن الطلبات الختامية التي أثبتها المدعي في نهاية هذه الصحيفة – وهي التي يعول عليها في التعرف على قصده – أنه يختصم وزارة الشئون البلدية والقروية ووزارة التجارة، وأنه يطلب الحكم بإلزامها دون غيرها بهذه الطلبات، الأمر الذي يترتب عليه أن يكون الدفع ببطلان صحيفة الدعوى – لخلوها من اسم المدعى عليه – غير قائم على سند من القانون)[1] .

576- ويترتب على إغفال أي بيان من البيانات الجوهرية :[2] بطلان عريضة الدعوى، ويكون هذه سببًا لرفضها شكلاً ؛ كعدم ذكر البيانات اللازمة في صحيفة افتتاح الدعوى، أو عدم ذكر اسم المدعى عليهم، أو أسماء ورثة الموظف المطعون ضده أو صفاتهم، أو محال إقامتهم – فإن هذا يعد إغفالاً لبيان جوهري يترتب عليه بطلان يتعلق بالنظام العام، تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها إذا لم يدفع به الخصوم[3] . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إذا كانت عريضة الدعوى

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 208 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة25 من يونيو سنة 1961م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة عشرة، المبدأ رقم 197، ص268 » .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري – المرجع السابق، ص263 .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 21 من فبراير سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1007 » .

والمذكرة الشارحة قد جاءتا خلوًا من البيانات الأساسية، ولم يرافق لتلك العريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه، وكانت المذكرة المقدمة أثناء نظر الدعوى لم تأت بجديد يصحح شكل الدعوى ؛ لأنها لم تخرج عن فحوى عريضتها، فضلاً عن عدم تقديم صورة من القرار المطعون فيه أو ملخص منه، كان الدفع بعدم قبول الدعوى في محله، متعينًا قبوله)[1]

وقضت محكمة القضاء الإداري كذلك بأن : (دعوى الإلغاء يجب أن توجه إلى قرار إداري بعينه ؛ حتى تتمكن المحكمة من النظر إليه، ومراقبة ما يتعلق به من كافة مناحيه؛ لتعرف منشأه ومرماه، وما قد يحيط به من ظروف ر وملابسات، ولتكون على بصيرة بما يوجه إليه من طعن، وما عسى أن ينسب إليه من مخالفة للقانون، أو تحيف على المصلحة العامة، أو إساءة في استعمال السلطة، فإذا خلت الدعوى من القرار الذي تقوم عليه كانت غير ذات موضوع، والقرار فيها مجهل وغير معلوم)[2] .

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 91 للسنة الثالثة القضائية، بجلسة 5 من مايو سنة 1949م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة، المبدأ رقم 197، ص724 ».

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 232 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 15 من يونيو سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 781، ص1548» . وحكمها الصادر في القضية الرقيمة 1303 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 7 من مارس سنة 1960م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 12، ص240 » .

أما إذا كان البيان الذي أغفل غير جوهري – كما إذا كانت صحيفة الدعوى تحمل بيانات تحدد القرار المطعون فيه، بما لا يدع مجالاً للشك في حقيقة القرار المقصود – فإنها تكون صحيحة، حتى ولو كانت الصورة التي سلمت للمطعون ضده عند إعلانه بصحيفة الطعن تحمل رقمًا خاطئًا للقرار المطعون فيه ؛ إذ مثل هذا الخطأ يعتبر واردًا على بيان من البيانات غير الجوهرية، مما لا تبطل معه صحيفة الدعوى[1]. (فإذا أغفل الطاعن إرفاق صورة القرار المطعون فيه، وأخرى من المذكرة الشارحة، فلا يترتب على ذلك بطلان عريضة الطعن)[2] .

وجاء في حكم محكمة القضاء الإداري: (إذا كانت صحيفة المعلن تحمل من البيانات ما يحدد القرار المطعون فيه، بما لا يدع مجالاً للشك في حقيقة القرار المقصود، فإنها تكون صحيحة، حتى لو كانت الصورة التي سلمت للمطعون ضده عند إعلانه بصحيفة الطعن تحمل رقمًا خاطئًا للقرار المطعون فيه ؛ إذ إن مثل هذا الخطأ يعتبر واردًا على بيان من البيانات غير الجوهرية، مما لا تبطل معه صحيفة الدعوى)[3] .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الرقيم 59 الصادر بجلسة 28 من نوفمبر سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة، ص51 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 384 للسنة الثامنة القضائية، بجلسة 21 من فبراير سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، المبدأ رقم 302، ص320 » .

(3) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 2233، بجلسة 28 من نوفمبر سنة 1955م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة، المبدأ رقم 59، ص51 » .

وإذا أخطأ الطالب في العريضة بشأن ذكر الجهة التي يتبعها مجلس الدولة، فإن مثل هذا الخطأ المادي لا يؤدي إلى بطلان الصحيفة ؛ لأن الورقة المعلنة قد حملت في طياتها جميع البيانات الأساسية التي تدل المطعون ضدهم بسهولة على حقيقة الجهة التي أقامت الطعن [1] .

وإذا لم يذكر الطالب الممثل القانوني للجهة الإدارية المدعى عليها، فلا تبطل العريضة في كل الحالات، متى مثلت هذه الجهة في الدعوى أمام المحكمة، وأبدت دفاعها في الموضوع ؛ باعتبار أن هذا الدفع من الدفوع المتعلقة بالإجراءات التي يسقط الحق فيها، ما لم يبد قبل أي طلب أو دفاع في الموضوع . قررت محكمة القضاء الإداري أن: الخطأ في توجيه الدعوى بإعلانها إلى غير النائب « الوزير» أو الممثل الحقيقي للحكومة ؛ أي إلى وزارة غير مختصة لايؤثر على صحتها، وإن كان يترتب عليه بحسب أحكام قانون المرافعات بطلان هذه الدعوى، وانعدام كل أثر لصحيفتها، وذلك لأن الدعوى لا تعتبر قائمة وصحيحة بحسب أحكام هذا القانون إلا بإعلانها للخصم الحقيقي أو نائبه القانوني، ولكن الأمر على خلاف ذلك في الدعاوى التي ترفع إلى القضاء الإداري .

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 14 من فبراير سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1004 » .

وإذا كان يجوز للمدعي تصحيح خطأ الإعلان فإنه لا محل للطعن عليه بفوات الميعاد [1] ؛ لأن إيداع الصحيفة سكرتارية المحكمة هو وحده المعول عليه في حفظ الميعاد، دون نظر إلى تاريخ إعلانها ولا تاريخ وصول الإعلان للمطعون ضده [2] .

577- ويجب أن تقدم المستندات في حافظة يبين فيها تاريخ كل مستند، ومضمونه، بأرقام متتابعة، إلى سكرتارية المحكمة من أصل، وبه المستندات، وصور من الحافظة وحدها، بمقدار عدد الخصوم، ويحفظ أصل الحافظة والمستندات بملف الدعوى، ويجوز أن تكون المستندات المقدمة بلغة أجنبية، ولكن يشترط أن تشفع بترجمتها إلى اللغة العربية .

ويشترط مجلس الدولة الفرنسي تسبيب العريضة تسبيبًا كافيًا، وتوضيح المسائل التي يطلب المدعي من المجلس أن يفصل فيها . أما مجلس الدولة المصري فأقل تشددًا في ذلك، مراعاة لعدم خبرة الأفراد [3].

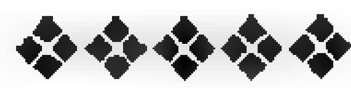
---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 1 من يوليو سنة 1958م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص998 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 29 من مارس سنة 1954م، وحكمها الصادر بجلسة 1 من يونيو سنة 1954م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1080 » .

(3) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – مطبعة الأمانة بالقاهرة، الطبعة الثانية سنة 1978م، ص218 .

578- وتعد المحكمة المختصة ملفاً خاصًا لكل دعوى، تودع فيه كل ورقة يحتم القانون إيداعها، ويتم هذا بمحضر إيداع، يثبت فيه رقم الدعوى، وأسماء الخصوم، واسم المودع، وصفته، وتاريخ الإيداع، وساعته، وتبين فيه الأوراق المودعة، وتوقع من المودع والموظف المختص بالمحكمة، ويؤشر على غلاف الملف من الداخل، ببيان الأوراق المودعة بأرقام مسلسلة، وتاريخ إيداعها، وعدد ملحقاتها، ويدون على الغلاف من الخارج رقم الدعوى بالسجل العام، وأسماء الخصوم، وموضوع الدعوى، وبيان إجراءات سيرها .



المبحث الثاني
توقيع المحامي على عريضة الدعوى

579- تنعقد الخصومة الإدارية بإيداع عريضة الدعوى، مثل الخصومة المدنية، ولكنهما يختلفان اختلافًا جوهريًا وأساسيًا، إذ يشترط قانون مجلس الدولة : أن يقدم الطلب بالإلغاء إلى قلم كتاب المحكمة المختصة، بعريضة موقعة من محام، مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة [1] .

وهذا التوقيع ضروري لتصحيح عريضة الدعوى، فإذا خلت العريضة من هذا التوقيع بطلت، ويترتب على هذا البطلان : بطلان كل الإجراءات اللاحقة لها ؛ لأن العريضة هي أساس المنازعة الإدارية التي تنعقد الخصومة بها [2] . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (والمشرع إذ أوجب توقيع العريضة من محام مقبول أمام محكمة الاستئناف أو النقض، يكون قد نهى عن رفع الدعوى بغير هذا القيد، متوخيًا بذلك مصلحة العدالة، باعتبارها أمرًا متعلقًا بالنظام العام، لا يجوز الإخلال به، ولا يغير من الأمر شيء أن قانون مجلس الدولة لم

---

(1) انظر : الدكتور مصطفى كامل : مجلس الدولة « المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري » – المرجع السابق، ص251 . والدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري «قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص297 .

(2) لم يشترط المشرع الفرنسي هذا الشرط، فقد أعفى دعوى الإلغاء من شرط تقديمها بواسطة محام، وأعفاها من الرسوم القضائية، تيسيرًا على الناس في رفع الدعاوى التي يطالبون فيها بإلغاء القرارات المعيبة.

ينص صراحة على البطلان، ما دام أنه قد اعتبر هذا الإجراء جوهريًا متعلقًا بالنظام العام لاتجوز مخالفته، ولا الخروج عليه، مراعاة أن التقاضي أمام مجلس الدولة يحتاج إلى خبرة وكفاية من درجة معينة لا تتوافران إلا في طائفتين من المحامين، حتى لا تكون القرارات الإدارية والتصرفات الحكومية محل اتهام وتأثيم بغير داع أو مبرر، إذا ما ترك الأمر بغير ضابط)[1] .

580- وإذا أجاز أحد المحامين المقبولين أمام المحكمة المختصة العريضة بعد إيداعها، وأقر بصدورها منه، فلا يكفي هذا لتصحيح بطلانها، ما دامت قد قدمت بدون توقيعه ؛ لأن هذا الإجراء يستلزمه القانون، إذ تحتاج الدعاوى الإدارية إلى خبرة خاصة، لا توجد في غير المحامين[2]، فيجب أن يعد المحامي نفسه العريضة، أو يجيزها، ويوقع عليها قبل إيداعها قلم الكتاب[3] .

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1378 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 6 من يناير سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1001، 1002 » . وحكمها الصادر في القضية المرقومة 238 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 27 من يناير سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص523 » .

(2) إنظر : الدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص297 .

(3) قررت محكمة القضاء الإداري أنه : لا يجوز الخلط بين قيام الخصومة ـ متى توافرت أركان وجودها قانونًا، ومنها : طرفا النزاع – وبين أوجه إثبات الوكالة عن الخصوم فيها . فإذا قدم الوكيل عن الملتمس ضده الثاني وثيقة التوكيل العام=

581- ويجوز أن يكون التوقيع بخاتمه غير المنكور منه، فلا يشترط أن يكون التوقيع بخط يده. ويمكن أن تستخلص المحكمة إجازة أحد المحامين للعريضة قبل إيداعها، من الوثائق والمستندات التي تعرض عليها، فهذه الإجازة من الأمور الواقعية التي يترك للمحكمة التأكد من ثبوتها، والاطمئنان إلى دليل هذا الثبوت.

وإذا لم يكن للمحامين الحق في توقيع العريضة، جاز أن ينوب عنه أحد المحامين المقبولين أمام المحكمة المختصة. جاء في حكم محكمة القضاء الإداري: (إذا كان الثابت من محضر الإيداع: أن المحامي الذي وقع على عريضة الدعوى – ولو أنه غير مقرر أمام محكمة الاستئناف أو النقض – قد وقع عليها بالنيابة عن زميل له مقرر أمام الاستئناف، فإن عريضة الدعوى تكون حينئذ بمنجى عن البطلان)[1].

=منصوص فيه على تفويض المحامي في الحضور عن الموكل في جميع القضايا، أمام جميع جهات التقاضي وأمام مجلس الدولة، فإن الوكالة تكون قائمة قبل رفع الدعوى وقبل حضور المحامي فيها. وإذا قدمت صحيفة تلك الدعوى موقعًا عليها من هذا الوكيل، وهو محام مقرر أمام محكمة النقض، وقد تداولت القضية بالجلسات بحضور الخصوم، دون أن يعترض أحد على صفة الوكيل، فإنه لا يكون محل للقول بعدئذ، بأن المحكمة قد قضت بما لم يطلبه الخصوم.

– انظر: حكميها الصادرين في القضيتين المرقومتين 541، 635 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 21 من أبريل سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عامًا، ج2، ص999، 1000».

و «مجموعة السنة السابعة، المبدأ رقم 539، والمبدأ رقم 540، ص950».

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1531 للسنة الثامنة القضائية، بجلسة 10 من يناير سنة 1955م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء=

582- ويشترط بعض الباحثين توقيع المحامي على جميع الطلبات، سواء أكانت طلبات أصلية أم طلبات عارضة، أم طلب صورة تنفيذية من الحكم ؛ لأن نص المادة الخامسة والعشرين من قانون مجلس الدولة عام، فيشمل كل الطلبات .

ولكن بعض الباحثين لا يشترطون توقيع المحامي على الطلبات العارضة، أو طلب صورة تنفيذية ؛ لثلاثة أسباب :

السبب الأول : إن هذا الشرط يعد استثناء من الأصل العام، الذي يعطي لكل شخص الحق في اللجوء إلى القضاء من غير واسطة، ودون معوقات أو عقبات .

السبب الثاني : إن المادة الخامسة والعشرين من قانون مجلس الدولة لم تشترط توافر هذا الشرط إلا في الطلبات التي تقدم إلى قلم كتاب المحكمة المختصة . ومن ثم فإن هذا القيد لا يشمل الطلبات العارضة التي تقدم في الجلسة .

السبب الثالث : إن مجلس الدولة – سواء أكانت الجهات القضائية أم هيئة المفوضين – هو الذي يتولى عبء استيفاء الدعوى وتحضيرها وتوجيه الخصوم وفقاً لصحيح القانون، وهذا يبين عدم وجود الحكمة من اشتراط توقيع المحامي، سواء أكان ذلك على العريضة الأصلية، أم كان على الطلبات العارضة .

583- والمحامون المقبولون أمام مجلس الدولة هم المقبولون بالدرجات المناظرة في القضاء العادي، إلى أن ينظم جدول المحامين الخاص

=الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1000 » . و« مجموعة السنة التاسعة، المبدأ رقم 19، ص225» .

بمجلس الدولة ؛ فيقبل للمرافعة أمام المحكمة الإدارية العليا : المحامون المقبولون للمرافعة أمام محكمة النقض، ويقبل أمام محاكم القضاء الإداري : المحامون المقبولون أمام محاكم الاستئناف، ويقبل أمام المحاكم الإدارية : المحامون المقبولون أمام المحاكم الابتدائية.

وتوقيع المحامي الوكيل على عريضة الدعوى يغني عن توقيع الطالب، ولكن يشترط أن يكون نائبًا عنه بالطريق القانوني، سواء أكان ذلك بتوكيل صدر منه إليه، أم كان بمقتضى قرار بندبه لمباشرة الدعوى، إذا كان الطالب قد صدر قرار بإعفائه من الرسوم القضائية .

وإذا لم توقع عريضة الدعوى من أحد المحامين المقيدين بجدول المحامين بطلت ؛ لأن هذا التوقيع من الإجراءات الجوهرية في رفع الدعوى، يرتب إغفالها البطلان ؛ لتعلقها بالنظام العام [1] .



---

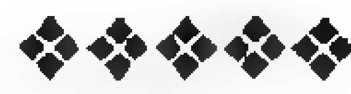
(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 9 من مايو سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة القضائية، ص1236 » . وحكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 6 من يناير سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، المبدأ رقم 178، ص218 » .

المبحث الثالث
الجمع بين أكثر من دعوى في عريضة واحدة
والآثار التي تترتب على إيداع العريضة

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : الجمع بين أكثر من دعوى في عريضة واحدة .

المطلب الثاني : الآثار التي تترتب عغلى إيداع العريضة.



المطلب الأول
الجمع بين أكثر من دعوى في عريضة واحدة

584- تقضي القواعد العامة بأن يقدم طلب مستقل بكل قرار إداري يطعن فيه بعريضة دعوى مستقلة، ولكن يجوز – في مصر – أن تشتمل العريضة الواحدة على أكثر من طلب إذا كان سببها واحدًا ؛ كأن يطلب المدعي إلغاء القرار الإداري النهائي غير المشروع ويطلب التعويض عنه ؛ فقد قضت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة في فقرتها العاشرة باختصاص محاكم مجلس الدولة بطلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، سواء أرفعت بصفة أصلية أم تبعية . فإذا اقترنت دعوى التعويض بدعوى الإلغاء، فينبغي أن تنظر المحكمة في هذه الحالة إلى الطلبات كلها ؛ لأن الحكم بالتعويض سيكون مبنيًا على عدم مشروعية القرار الإداري الذي يجب إلغاؤه . ومن

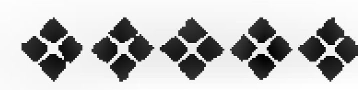
ثم فإن المحكمة التي ستنظر دعوى الإلغاء هي التي تختص بالتعويض . ولكن توجد صعوبة شديدة عندما لا يوجد سبب يربط بين الطلبين، سواء أكان الطلبان مقدمين من شخص واحد، أم كانا مقدمين من شخصين مختلفين ؛ إذ الأصل في هذه الحالة : أنه لا يجوز تقديم هذين الطلبين بعريضة واحدة، فالقاعدة العامة : أن الدعوى ترفع من شخص واحد، يطلب فيها الحكم له بطلب معين، أو يطلب فيها الحكم له بعدة طلبات يوجد بينها ارتباط وثيق، وترتبت كلها بسبب واحد، وليست بأسباب متعددة .

585- بيد أن المحكمة الإدارية العليا خالفت هذه القاعدة العامة وأجازت الجمع بين مدعين متعددين في عريضة دعوى واحدة ولو تعددت طلباتهم، إذا كان يربطهم جميعًا أمر واحد . والمناط في ذلك : تحقق المصلحة في توجيه الخصومة على هذه الصورة . ومرده إلى تقدير المحكمة وفقًا لما تراه من ظروف الدعوى، وبناء على ذلك : رأت قبول رفع الدعوى من مدعين متعددين، للحكم لهم بطلبات متعددة ولو كانت متشابهة ؛ بحجة أن أساس الدعوى هو : إحالة المدعين إلى المحاكمة التأديبية بقرار إحالة واحد، وفي دعوى تأديبية واحدة، وأصدرت حكمًا واحدًا لهما، وكانا قد رقيا – باعتبارهما منسيين – إلى الدرجة السادسة في تاريخ واحد .

586- أما مجلس الدولة الفرنسي فيقبل الطلب بإلغاء عدد من القرارات الإدارية – استثناء – إذا وجدت صلة وثيقة تجمع بينها، وفي غير هذه الحالة يعتبر المجلس أن الدعوى مرفوعة ضد أول قرار

إداري مطعون فيه في عريضة الدعوى، واتبع مجلس الدولة ذات المنهج في طلبات الإلغاء الجماعية، التي يرفعها أكثر من شخص ضد قرار إداري معين، إذ الأصل أن يرفع كل شخص دعوى على حدة . ولكن المجلس استثنى حالة تساوى الطاعنين في المركز القانوني، تجاه القرار الإداري المطعون فيه، مثل القرارات التنظيمية المعيبة، وما عدا هذا يحكم المجلس بقبول الدعوى من الطاعن الذي يذكر اسمه في الأول .

ولا يبيح مجلس الدولة الفرنسي الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة، وإنما يجب أن تستقل كل دعوى بعريضة مستقلة ؛ لأن المشرع أحاط دعوى الإلغاء بالرعاية، فأعفى رافعها من الرسوم القضائية، ولم يشترط توقيع محام على عريضتها .



المطلب الثاني

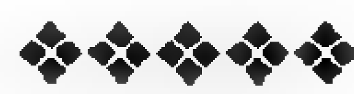
الآثار التي تترتب على إيداع العريضة

587- يترتب على إيداع عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة المختصة: انعقاد الخصومة الإدارية، وسائر الآثار التي تترتب على رفع الدعوى، مثل : تحديد ميعاد استحقاق الفوائد القانونية، وبدء المطالبة الرسمية بها، إذا لم يكن هذا الميعاد قد بدأ بإجراء سابق ؛ كالشكوى أو التظلم .

ويترتب على إيداع العريضة كذلك : قطع سريان ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة المختصة، إذا كانت العريضة قد تم إيداعها أمام محكمة ليست مختصة .

وإذا قضى الحكم ببطلان صحيفة الدعوى تأسيسًا على أن المدعي كان قد توفي قبل أن يقوم وكيله المنتدب لمباشرة الدعوى بإيداع صحيفتها، فإن مفاد ذلك : أن هذه الصحيفة – وقد أودعت غير مستوفاة الشكل القانوني لصحيفة الدعوى ؛ لعدم اشتمالها على اسم مدع له وجود فعلي وقانوني – لا تقيم دعوى، ولا تنعقد بها خصومة .

وأساس ذلك : أن الخصومة هي الحالة القانونية التي تنشأ عن رفع الدعوى أمام المحكمة، في شأن نزاع قائم بين طرفين، ومن غير المتصور قيام خصومة بغير طرفين، وعلى ذلك لا يوجد محل للقول بقيام دعوى، ما دام لا يوجد مدع . ويترتب على ذلك : أنه لا يوجد محل للحكم بالمصروفات، ما دام أنه لا توجد دعوى مطروحة أمام المحكمة ؛ إذ إن الرسم لا يستحق إلا عن دعوى . ولكن (يترتب على إبطال عريضة الطعن الأول واعتبارها كأن لم تكن : أن يقدم الطعن من جديد مستوفيًا لجميع الشرائط القانونية، ومن بينها : أن يكون الطعن مصدقًا على إمضاء الطاعن . فإذا لم يتوافر هذا الشرط في عريضة الطعن الجديدة، يتعين الحكم بعدم قبول الطلب)[1] .



(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 206 للسنة الأولى القضائية، بجلسة 18 من نوفمبر سنة 1947م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية، المبدأ رقم 15، ص87 » .

المبحث الرابع
تقدير قيمة الدعوى الإدارية

588- تنقسم الدعاوى الإدارية بالنسبة لتقدير قيمتها إلى قسمين :

القسم الأول : دعاوى معلومة القيمة، وهي : التي يمكن تقدير قيمتها بالنقد، حسب الطلبات التي يطلب المدعي الحكم بها فيها، مثل الدعاوى التي يطالب فيها المدعي بالتعويض النقدي، أو باستحقاق علاوة من العلاوات . وتعد جميع دعاوى الاستحقاق مقدرة القيمة ؛ لأن المبلغ المطالب به فيها معلوم .

ويكون التقدير بالنظر إلى الطلبات الختامية عند تقديم عريضة الدعوى . ويقوم المدعي أو المتدخل في الدعوى بدفع الرسم تبعًا للائحة الرسوم المعمول بها أمام محاكم مجلس الدولة، على أن تسوى بعد ذلك عند الحكم في الدعوى وطلبات المتدخل .

القسم الثاني : دعاوى مجهولة القيمة، وهي التي لايمكن تقدير قيمتها بالنقد ؛ مثل : دعاوى الإلغاء، ودعاوى غير الاستحقاق .

وقد يقدر للنوع الأول رسم نسبي، وللنوع الثاني رسم ثابت . وهذا الرسم يستحق عند تقديم الطلب أو رفع الدعوى، فإذا لم يدفع لا يجوز قيدها، فإن قيدت خطأ، فإنها تستبعد من الجدول، إلا إذا كان مقدم الطلب أو الدعوى قد أعفي من هذه الرسوم .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا : أن الدعاوى المتعلقة بالعلاوة تعد مجهولة القيمة، باعتبار أن قيمة النزاع الحقيقي لا تقوم على مقدار الرقم الناتج من حساب المتجمد فيها . وإنما تترتب على شمول النزاع

لأصل الاستحقاق، أو لسببه وأساسه القانوني، الأمر الذي يترتب عليه نتائج أبعد مدى، لا يمكن التكهن بها وتقديرها مقدمًا، لأن العلاوة إذا استحقت للموظف العام أصبحت جزءًا من مرتبه، يضاف إليه ويندمج فيه، وتترتب على ذلك آثار مهمة بالنسبة للمرتبات الإضافية الأخرى التي يتقاضاها، والاستقطاعات التي تستنزل من مرتبه، بما يجعلها غير معلومة القيمة [1].

589- ولا تستحق أية رسوم على الدعاوى التي ترفعها الدولة « وهي السلطة المركزية »، أما أشخاص القانون العام الأخرى – كالوحدات المحلية أو المرفقية – فتلتزم بدفع الرسوم ؛ لأن مناط عدم تحمل الرسوم، إنما يدور حول مبدأ وحدة الموازنة، فإذا انفصلت الموازنتان لم تعد ثمت حكمة للإعفاء، والتزمت الجهة الإدارية بدفع الرسوم .

ولا تستحق رسوم – كذلك – على الدعاوى التأديبية المقدمة من النيابة الإدارية، أما طلبات إلغاء قرارات السلطات التأديبية التي تقدم من الموظفين العموميين، فيحصل عليها رسم طلب إلغاء قرار إداري [2] .

590- وإذا تعددت الطلبات في الدعوى الواحدة، فإما أن تكون هذه الطلبات متجانسة، أو تكون غير متجانسة؛ فإذا كانت متجانسة طبقت القواعد العامة السابقة، فإذا طلب المدعي إلغاء قرارين، قدرت الدعوى على أساس رسم ثابت لكل قرار . وأما

---

(1) انظر : حكمها الصادر في 9 من يونيو سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، ص844 » .

(2) انظر : الدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص299 .

إن كانت الطلبات مقدرة القيمة فيقدر الرسم النسبي لكل طلب على حدة، إذا كان هذا الطلب يكون وحده دعوى مستقلة . وأما إن كانت الطلبات ناشئة عن سبب واحد، قدر الرسم النسبي بالنظر إلى مجموعها [1] .

591- وإذا اشتملت عريضة الدعوى على طلبات كثيرة، بعضها معلوم القيمة وبعضها مجهول القيمة، قدر الرسم بالنظر لكل منها على حدة . فإذا رفع المدعي دعواه وطلب فيها إلغاء قرار إداري والتعويض عن الأضرار الناشئة عنه، وطلب كذلك وقف تنفيذ القرار، قدر رسم ثابت لطلب الإلغاء، ورسم نسبي على مقدار التعويض المطالب به، ورسم مستقل عن طلب وقف التنفيذ .

وإذا اشتملت عريضة الدعوى على أكثر من مدع قدر الرسم بالنظر إلى جملة الطلبات المدعى بها، بغض الطرف عن نصيب كل منهم فيه .

ولكن لا تعتبر الآثار المترتبة على تطبيق قانون معين طلبًا مستقلاً يستحق عنه رسوم، فإذا كانت الطلبات هي تطبيق قانون معين، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أو إلغاء قرار معين، مع ما يترتب على ذلك من آثار، كان هذا طلبًا واحدًا يستحق عنه رسم .

---

(1) قررت المحكمة الإدارية العليا أن : مناط تقدير الرسم يتحدد بالطلبات التي تشتمل عليها الدعوى ؛ فإذا كانت الدعوى تشتمل على طلب واحد فيحصل الرسم الثابت، وإذا كانت الدعوى تتضمن طلبات متعددة، مصدرها جميعًا سند واحد، يجري تقدير الرسم على أساس مجموع هذه الطلبات . وإذا كان مصدرها سندات مختلفة، فيتم تقدير رسم مستقل على أساس كل سند على حدة .

– حكمها الصادر في الطعن الرقيم 2 للسنة الخامسة والعشرين القضائية، بجلسة 12 من فبراير سنة 1980م .

وإذا حوت عريضة الدعوى طلبًا أصليًا وآخر أصليًا كذلك، قدر الرسم على الطلبين جميعًا ؛ لأن المدعي يعرض الطلبين على المحكمة، وهي تفصل في كل طلب على حدة، ولذا وجب عليه أن يسدد الرسم عند رفع الدعوى قبل الحكم في هذين الطلبين، إذ يتناول الفصل في الدعوى الطلبين كليهما .

592- ويستحق الرسم سواء أكان الطلب الأصلي الآخر في العريضة ذاتها، أم أضيف بعد رفع الدعوى، مثل الطلبات التي تضاف ويطلب الحكم فيها ؛ كأن يطلب المدعي إلغاء القرار الإداري غير المشروع، ثم يطلب كذلك التعويض عنه ؛ لأن طلب التعويض يؤسس على العيب الذي شاب القرار الإداري واستوجب إلغاءه . بيد أن طلب الإلغاء يتقيد بمدة الستين يومًا . ويستلزم التظلم الوجوبي، ومن ثم فإنه قد يحكم فيه بعدم القبول إذا تخلف أحد هذين الشرطين . أما طلب التعويض فلا يتقيد بميعاد، ولا يستلزم التظلم الوجوبي، ولذا فإن المحكمة قد تجيب المدعي إليه وتحكم به ولا تحكم بالإلغاء .

593- وإذا تقدم المدعي بطلب أصلي وآخر احتياطي، فلا يترتب على ذلك اعتبار الدعوى مشتملة على طلبات متعددة، بحيث يتعدد الرسم المستحق على كل منها ؛ لأن المدعي لا يطلب الحكم له بالطلبين معًا، وإنما يطلب الحكم بطلب واحد منهما فحسب، واختيار أحدهما بصفة أصلية والآخر بصفة احتياطية في حالة رفض الطلب الأصلي[1] .

---

(1) انظر : الحكمين الصادرين من المحكمة الإدارية العليا في الطعنين المرقومين 922، 1262 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 14 من أبريل سنة 1972م،=

وتستبعد المحكمة الدعوى من الجدول إذا لم تستوف الرسوم المستحقة عليها بعد قيدها [1]. ولكن لا يتعلق تسديد الرسم بالنظام العام، ومن ثم فإن المحكمة إذا حكمت من غير تسديد الرسم على الطلب الاحتياطي، فلا يعد حكمها باطلاً مع وجوب دفع الرسم على الطلب ؛ لأن القانون لم يرتب البطلان في هذه الحالة .

وعدم أداء رسم الدعوى كله أو بعضه قبل صدور الحكم فيها، لا يصلح سببًا للطعن على الحكم الصادر في الدعوى، إذ ما دامت الرسوم مستحقة وواجبة الأداء، فيجب على قلم الكتاب أن يتخذ الإجراءات المقررة في تحصيلها [2] .

=وقررت المحكمة فيهما أن : الفقرة الرابعة من المادة السابعة من لائحة الرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية الصادر بها القانون الرقيم 90 لسنة 1944م نصت على أنه : (في حالة وجود طلبات تبعية لبعض الطلبات الأصلية يستحق أرجح الرسمين للخزانة، كذلك يكون الحكم في حالة ما إذا كانت بعض الطلبات مقدمة للمحكمة على سبيل الخبرة، فيكتفى بالنسبة لها وللطلبات الأخرى محل الخبرة بأرجح الرسمين للخزانة) .

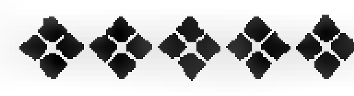
(1) قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 136 للسنة الثالثة والثلاثين القضائية، الصادر بجلسة 17 من ديسمبر سنة 1978م بأنه: « لا تثريب على الحكم إذا ما التفت عن باقي طلبات المدعي التي لم يشملها طلب الإعفاء من الرسوم القضائية، والتي لم يثبت من الأوراق أن المدعي قام بسداد الرسوم المقررة لها » .

(2) قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 2360 للسنة السابعة والعشرين القضائية، بجلسة 23 من أبريل سنة 1983م بأنه : يجوز لكل ذي شأن أن يعارض في مقدار الرسم الصادر به أمر التقدير . ولسكرتارية محكمة القضاء الإداري المعارضة في مقدار الرسم الصادر به أمر التقدير، باعتبارها جهة=

594- وإذا عدل المدعي عن السير في الدعوى وعن طلباته فيها بعد رفع الدعوى، رد إليه نصف الرسم المقرر، بشرط أن يكون عدوله قبل إحالة الدعوى إلى إحدى دوائر المحكمة المختصة ؛ كأن تكون أمام هيئة مفوضي الدولة أثناء تحضيرها .

ويرد نصف الرسم المقرر كذلك في حالة إنهاء المنازعة صلحًا بين المدعي والجهة الإدارية، بشرط أن يتم الصلح قبل صدور الحكم، ويستوي أن يتم الصلح قبل إحالة الدعوى للمحكمة أو بعد إحالتها إليها

أما الدعاوى التي ترفع من الحكومة، أو من هيئاتها، أو أحد أشخاصها العامة أو المحلية فلا يستحق عليها رسم[1].



=إدارية مختصة بتحصيل الرسوم وتسويتها . « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة والعشرون، ص688 » .

(1) قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : لا تستحق أية رسوم على الدعاوى والطعون التي ترفعها الحكومة . وعلى ذلك فمتى حكم ـ في مثل هذه الدعاوى والطعون ـ بإلزام الحكومة بالمصاريف أو بنصفها، فإن مثل هذا القضاء يقتصر أثره على عناصر المصاريف المستحقة قانونًا دون ما عداها، ولا يمتد هذا الأثر ليشمل الرسوم القضائية التي لا وجود لها قانونًا لعدم استحقاقها أصلاً .

- انظر : حكميها في الطعنين المرقومين 418، 460 للسنة السابعة عشرة القضائية، الصادرين بجلسة 21 من فبراير سنة 1981م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والعشرون، ص594 » . وحكمها الصادر في الطعن المرقوم 1306 للسنة السادسة والعشرين، بجلسة 9 من يونيو سنة 1984م، مجموعة السنة التاسعة والعشرين، ص1234 .

المبحث الخامس

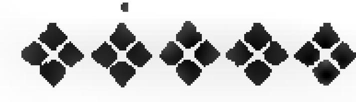
إعلان عريضة الدعوى، وإعلان الدعاوى المستعجلة والجهة الإدارية التي تعلن الدعوى إليها

سنتحدث عن هذا المبحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : إعلان عريضة الدعوى .

المطلب الثاني : إعلان الدعاوي المستعجلة .

المطلب الثالث : الجهة الإدارية التى تعلن الدعوى إليها .



المطلب الأول

إعلان عريضة الدعوى

595- إعلان الورقة هو : إخطار المعلن إليه بها، وتمكينه من الاطلاع عليها، وتسليمه صورة منها . فالإعلان هو : تسليم صورة من الورقة للمعلن إليه بالطريق الذي رسمه القانون .

ويعرفه بعض الفقهاء بأنه : الوسيلة الرئيسة التي رسمها القانون لتمكين الطرف الآخر من العلم بإجراء معين، ويتم بتسليم صورة من الورقة القضائية لهذا الإجراء على يد محضر للمعلن إليه، أو من يحدده القانون بدلاً عنه [1] . قضت الفقرة الثالثة من المادة الخامسة والعشرين من قانون مجلس الدولة الرقيم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين

(1) انظر : المستشار معوض عبد التواب : الدعوى الإدارية وصيغها – المرجع السابق، ص27 .

وسبعين وتسعمائة وألف بأن : تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة، وإلى ذوي الشأن في ميعاد لايجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها . ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول .

فقلم كتاب المحكمة هو الذي يتولى الإعلان بعد إيداع العريضة من رافع الدعوى . والمقصود من الإعلان هو : إعلان المدعى عليهم بالدعوى، كي يتسنى لهم الرد عليها، ويتمكنوا من إيداع المستندات التي تؤيد وجوه دفاعهم .

596- وإعلان عريضة الدعوى من قلم كتاب المحكمة إجراء مستقل عن الخصومة الإدارية ولاحق لانعقادها، وهو ليس ركنًا من أركان قيامها أو شرطًا لصحتها، وإنما هو إجراء لاحق مستقل يقصد منه : إبلاغ الطرف الآخر بقيام الخصومة، ودعوة ذوي الشأن لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم [1] .

والإعلان ليس كذلك ركنًا من أركان دعوى الإلغاء أو شرطًا لصحتها [2] ؛ لأن دعوى الإلغاء من الدعاوى العينية التي تنصب على

---

(1) انظر : المستشار معوض عبد التواب : الدفوع الإدارية « دراسة واقية لكافة الدفوع أمام القضاء الإداري الشكلية والموضوعية والدفوع بعدم القبول في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء الإداري حتى 1993م وأحكام الدستورية العليا » - مطبعة تكنوتكس بالإسكندرية سنة 1993م، الناشر : دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، ص269 .

(2) قررت المحكمة الإدارية العليا أن : إعلان العريضة إلى الخصم ليس ركنًا من أركان إقامة المنازعة الإدارية، أو شرطًا لصحتها، بل هو إجراء مستقل تقوم به المحكمة من تلقاء نفسها دون تدخل من الخصوم. وبالتالي فإنه إذا ما شاب هذا الإجراء عيب يترتب عليه البطلان، فإن هذا البطلان ينصب على العريضة وما=

مخاصمة القرار الإداري ذاته، ومثل هذه الدعوى لا تتضمن خصومة بين المدعي وبين من قد يمسه حكم الإلغاء، وذلك بالمعنى المتفق عليه في الدعاوى العادية، وهذه الدعوى لا تستلزم في قيامها أو في صحتها: إعلان من قد يمسه طلب الإلغاء لكي يكون ممثلاً فيها [1].

597- ولما كانت سكرتارية المحكمة هي التي تقوم بالإعلان على خلاف الدعاوى العادية التي ترفع بطريقة الإعلان المباشر، فلا يعيب صحيفة الدعوى إذا كانت صحيحة في ذاتها، إجراء خارج عنها غير راجع إلى فعل المدعي؛ كأن تعلن أوراق التكليف بالخصومة إلى هيئة قضايا الدولة، وليس إلى الوزارة المختصة طبقًا لنص قانون مجلس الدولة؛ إذ إن العيب الذي يشوب الصحيفة ويترتب عليه بطلانها هو: ذلك الذي يكون كامنًا فيها ولصيقًا بها، فإذا كانت صحيحة في شكلها ولم يتغير هذا الشكل، فإن الصحة لا تزايلها، ولا تنقلب في أي وقت بطلانًا بسبب أجنبي عنها؛ إذ الصحة صفة تقوم بالورقة ذاتها، والبطلان لا يرد على الورقة كذلك، ولا يقع بطلان لاحق إذا

=يتلوها من إجراءات، دون مساس بقيام الطعن في ذاته، الذي يظل قائمًا ومنتجًا لكافة آثاره .

انظر : حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1414 للسنة الثامنة القضائية، بجلسة 20 من يناير سنة 1963م .

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 1665 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 16 من مايو سنة 1957م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1010 » . و « مجموعة السنة الحادية عشرة، المبدأ رقم 299، ص470 » .

تمت الورقة صحيحة[1] .

598- ولما كان رفع دعوى الإلغاء يتم بإيداع عريضتها ، فإن بطلان إعلان عريضة الدعوى لا يبطل إجراءات رفعها ، ما دامت العريضة ذاتها صحيحة ، وأودعت سكرتارية المحكمة إيداعًا صحيحًا[2] . وبطلان الإعلان ينصب عليه وحده ، ولا يترتب عليه أثر إلا في الحدود وبالقدر الذي استهدفه المشرع . ويعد إعلان العريضة قبل أن ترسل للمفوض إجراء كماليًّا يزيد عن المطلوب ؛ لأن عريضة الدعوى تعرض على هيئة مفوضي الدولة كي تحضرها ، وتعلن أصحاب الشأن بجلسات التحضير ، وتكلفهم بإيداع الرد والمستندات[3] .

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 2 من مارس سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص997، 998 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية الرقيمة 67 للسنة الثانية القضائية، بجلسة 9 من مارس سنة 1957م .

(3) قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الرقيم 67، الصادر بجلسة 9 من مارس سنة 1957م بأن : إعلان العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن ليس ركنًا من أركان إقامة المنازعة الإدارية، أو شرطًا لصحتها، فهو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها، والمقصود منه هو : إعلان الطرف الآخر بإقامة المنازعة الإدارية، ودعوة ذوي الشأن جميعًا لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم في المواعيد المقررة بطريق الإيداع في سكرتارية المحكمة، وذلك تحضيرًا للدعوى وتهيئتها للمرافعة . فإذا تمت هذه المرحلة عين رئيس المحكمة تاريخ الجلسة التي تنظر فيها، وتبلغ سكرتارية المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن . كل ذلك طبقًا للإجراءات والأوضاع التي نص عليها قانون مجلس الدولة، وهي تتميز بأن دور المحكمة=

599- وقد أوجبت المادة السادسة والعشرون من قانون مجلس الدولة على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إعلانها، مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى، مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها .

ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد، مشفوعة بما يكون لديه من مستندات، في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجهًا لذلك . فإذا استعمل الطالب حقه في الرد كان للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة مماثلة .

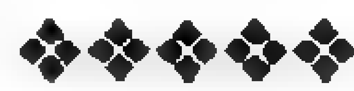
بيد أن العمل قد سار على أن الجهة الإدارية لا ترد ولا تودع المستندات قبل أن تحال الدعوى إلى هيئة المفوضين، ولذا فإن الحكمة التي استهدفها المشرع من الإعلان لا تتحقق. ومن ثم فإن الواجب أن تختصر مرحلة الإعلان وإرسال الدعوى للتحضير مباشرة، ما دام نظام هيئة مفوضي الدولة موجودًا .

600- ويجب إعلان صحيفة الدعوى إلى آخر موطن معلوم للمدعي عليه. ولا يجوز الإعلان عن طريق النيابة العامة في حالة وجود المعلن إليه في العنوان المعروف، إلا بعد إجراء التحريات الكافية للتوصل إلى محل إقامة المطلوب إعلانه [1] . وينبغي أن

=في تحريك المنازعة والسير فيها هو دور إيجابي، وليس سلبيًا معقودًا زمامه برغبة الخصوم . « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية القضائية، ص610 » .

(1) انظر : الدكتور المستشار محيي شوقي أحمد : الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية « دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية » - المرجع السابق، ص122 .

يبذل المدعي جهده في التعرف على محل إقامة المدعي عليه، حتى يكون الإعلان الذي يتم على هذا المكان صحيحًا، فإذا لم يجر المدعي التحريات الكافية، ولم يبذل جهده في التعرف على محل إقامة المدعي عليه، بطل الإعلان عن طريق النيابة العامة ؛ قررت المحكمة الإدارية العليا أن : خلو الأوراق من دليل على أن جهة الإدارة المدعية كان في مكنتها أن تبذل جهدًا مثمرًا في سبيل التعرف على محل إقامة المدعى عليه، فوق ما أجرته من تحريات هي في حد ذاتها كافية لهذا الغرض، ومقتضى ذلك : أن إعلان هذه الصحيفة بتسليم صورتها إلى النيابة العامة، يكون إعمالاً سليمًا لحكم قانون المرافعات الذي يقضي بأنه : إذا كان موطن المعلن إليه غير معلوم، وجب أن تشتمل الورقة على آخر موطن معلوم له في مصر أو في الخارج، وتسلم صورتها للنيابة، وينبني على ذلك : أن الحكم المطعون فيه حين قضى ببطلان صحيفة الدعوى يكون قد نأى عن دائرة الصواب، وشابه الخطأ في تطبيق القانون [1] .



المطلب الثاني
إعلان الدعاوى المستعجلة

601- كل الإجراءات الخاصة بالدعوى الإدارية منذ وقت انعقاد الخصومة بإيداع العريضة حتى يصدر حكم فيها، لا تختلف

---

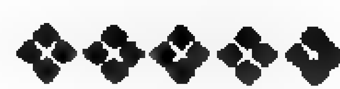
(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 267 للسنة السابعة عشرة القضائية، بجلسة 21 من يونيو سنة 1975م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العشرون » .

باختلاف أنواع الدعاوى الإدارية، ولكن الدعاوى المستعجلة تتسم بصفة الاستعجال، وتستلزم حسمها والفصل فيها بسرعة، قبل الدعاوى الموضوعية، لكي يتحقق المقصود منه، وهو توقي حدوث الضرر، أو وضع حد لهذا الضرر، وإلا ستغدو بذلك عديمة الفائدة مع الدعوى الموضوعية . وقد أجازت الفقرة الثالثة من المادة السادسة والعشرين من قانون مجلس الدولة، لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال، أن يصدر أمرًا غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة الأولى من ذات المادة، وهي مدة الثلاثين يومًا من تاريخ إعلانها، ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره، وذلك بطريق البريد، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان .

ويقوم قلم كتاب المحكمة خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء ميعاد الثلاثين يومًا، من تاريخ الإعلان أو من انقضاء الميعاد المقصر – على حسب الأحوال – بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة .

ويجب أن يضمن المدعي عريضة الدعوى الطلب المستعجل مع الطلب الموضوعي . والميعاد المقصر يسري على الطلب المستعجل فحسب، دون الطلب الموضوعي، مع أن الإعلان يتم للعريضة كلها، بالطلب المستعجل وبالطلب الموضوعي .

وينبغي أن تفصل المحكمة في الطلب المستعجل من غير أن تحيله إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضير الدعوى ؛ لكيلا تتعطل الحكمة من نظره على وجه الاستعجال .



المطلب الثالث

الجهة الإدارية التي تعلن الدعوى إليها

602- لا توجد صعوبة في رفع الدعاوى من الأشخاص على الجهة الإدارية ؛ لأن موطن هذه الجهة معلوم، وصاحب الشأن يبين في عريضة الدعوى من يمثل هذه الجهة، ولذا فإن الإعلان يوجه إليه .

فدعوى الإلغاء توجه إلى ممثل الأشخاص المعنوية، بالنسبة للهيئات والمجالس التي تتمتع بالشخصية المعنوية ؛ مثل المحافظ بالنسبة لمجلس المحافظة، ورؤساء مجالس المراكز والمدن والأحياء والقرى بالنسبة لهذه المجالس، ورؤساء مجالس إدارات الهيئات، حسب الجهة التي أصدرت القرار . وإذا صدر القرار من جهة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فالدعوى توجه إلى الوزير الذي تتبع هذه الإدارة وزارته ؛ لأن الوزير هو ممثل الدولة فيما يتعلق بالهيئات والإدارات التابعة لوزارته .

ويكون إعلان عرائض الدعاوى إلى الوزارات صاحبة الشأن رأسًا، ويجب عليها أن تبلغ الفروع التابعة لها بالعريضة، لاستجماع البيانات والأوراق والملاحظات اللازمة لتحضير الدعوى، وبعد استجماعها تودعها الوزارة بملف الدعوى، في المحكمة المختصة في الميعاد القانوني .

وتنوب هيئة قضايا الدولة عن الحكومة والمصالح العامة، فيما يرفع منها أو عليها من قضايا، لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصًا قضائيًا . ولذا فإن الإعلان يتم إلى هيئة قضايا الدولة إذا كانت الدعوى مرفوعة

على الحكومة أو إحدى المصالح العامة . وصورة الإعلان فيما يتعلق بالدولة تسلم للوزراء ومديري المصالح المختصة والمحافظين، أو لمن يقوم مقامهم .

أما فيما يتعلق بالأشخاص العامة فتسلم للنائب عنها قانونًا أو لمن يقوم مقامه، فيما عدا صحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الاختصاص المحلي لكل منها .

وتعتبر الدعوى قائمة وصحيحة بمجرد إيداع صحيفتها سكرتارية المحكمة . جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إن الخصم الأصلي في دعوى الإلغاء هو الحكومة باعتبارها شخصًا معنويًا، وليست الوزارة إلا نوابًا وممثلين لها كل في دائرة اختصاصه . ولما كانت الدعوى تعتبر بحسب أحكام قانون مجلس الدولة قائمة وصحيحة، بمجرد إيداع صحيفتها سكرتارية المحكمة، متى وجهت إلى الخصم الأصلي وهو الحكومة، فإن الخطأ في توجيه الدعوى بإعلانها إلى غير النائب أو الممثل الحقيقي للحكومة ؛ أي : إلى وزارة غير مختصة، لا يؤثر على صحتها، وإن كان يترتب عليه بحسب أحكام قانون المرافعات، بطلان هذه الدعوى، وانعدام كل أثر لصحيفتها، وذلك لأن الدعوى لاتعتبر قائمة وصحيحة بحسب أحكام القانون سالف الذكر، إلا بإعلانها للخصم الحقيقي أو نائبه القانوني، ولكن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للدعاوى التي ترفع إلى القضاء الإداري ؛ إذ تعتبر الدعوى قائمة وصحيحة بمجرد إيداع صحيفتها سكرتارية المحكمة . أما الإعلان الذي يتم بعد ذلك إلى الخصوم فهو إجراء مستقل بذاته عن رفع الدعوى ولاحق لقيامها، لا يقوم به الخصم، وإنما يقوم به قلم الكتاب،

بقصد تنبيه الخصم إلى تحضير دفاعه في الدعوى وتقديمه، ومن ثم لا يترتب على الخطأ في توجيه هذا الإعلان إلى غير الممثل القانوني للحكومة في الدعوى ؛ - أي : بإعلانها إلى غير الوزارة المختصة – أي أثر على صحة الدعوى، وتظل قائمة منتجة لآثارها القانونية ، وللمدعي بعد ذلك تصحيح هذا الخطأ ، بإعلان الوزارة المختصة أثناء سير الدعوى . وعلى ذلك فلا محل للقول بفوات ميعاد طلب إلغاء القرار المطعون؛ لأن وزارة الداخلية لم تعلن بالدعوى، إلا بعد فوات ما يزيد على الستين يومًا على علم المدعي بالقرار المطعون، مادامت الدعوى رفعت في الأصل في الميعاد القانوني)[1] .

603- ويذكر بعض الباحثين أن الغالب أن يقوم الأفراد بإعلان الجهات الإدارية على عنوان هيئة قضايا الدولة باعتباره محلاً مختارًا ، وهو أمر يسهل العمل على المتقاضين والمحضرين . بيد أن هذا العمل شديد الضرر بتحضير الدعوى الإدارية ؛ إذ يترتب عليه تضييع مدة إيداع الرد المقررة «وهي الثلاثون يومًا» ؛ تعللاً بضيق الوقت وعدم اتساعه، لكي تقوم هيئة قضايا الدولة بإخطار الجهة الإدارية، ثم تلقي الرد منها لإيداعه . ويرون أن الواجب أن يصر محضرو مجلس الدولة على إخطار الجهة الإدارية رأسًا ، تنفيذا للمادة الخامسة والعشرين من قانون مجلس الدولة التي قضت بأن : تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن، في ميعاد لا يجاوز

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 3837 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 1 من يوليو سنة 1958م، « مجموعة المبادئ القانونية التي= = قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية عشرة، المبدأ رقم 128، ص134 » .

سبعة أيام من تاريخ تقديمها . ومن اليسير أن تحتفظ إدارة المحضرين بمجلس الدولة بدليل متجدد يبين آخر عناوين الجهات الإدارية المختلفة ؛ لكي تتمكن من إعلانها مباشرة(1).

604- وأما الدعاوى التي ترفعها الدولة ضد الأشخاص، فتسلم الأوراق المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو في سوطنه، ويجوز تسليمها في الموطن المختار في الأحوال التي، بينها القانون .

وإذا لم يجد المحضر الشخص المطلوب إعلانه في موطنه، كان عليه أن يسلم الورقة إلى من يقرر أنه وكيله، أو أنه يعمل في خدمته، أو أنه من الساكنين معه من الأزواج والأقارب والأصهار .

ويعتبر مكتب المحامي الوكيل عن الخصم محلاً مختارًا له في درجة التقاضي التي وكل فيها، ويجوز إعلانه بالقرار الصادر بإعادة الدعوى للمرافعة في هذا المحل (2) .

605- ويشترط لإعلان الخصم في الموطن المختار لتنفيذ عمل قانوني معين شرطان :

الشرط الأول : أن يكون الاتفاق على ذلك ثابتًا بالكتابة.

---

(1) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق، ص236 . والمستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية «الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية وفقًا لقضاء المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص234.

(2) انظر : حكم محكمة النقض الصادر من الدائرة المدنية والتجارية، بجلسة 10 من مايو سنة 1977م، في الطعن الرقيم 724، للسنة الثانية والأربعين القضائية .

الشرط الثاني : أن يكون الإعلان متعلقاً بهذا العمل [1].

ولا يجوز إعلان الأوراق القضائية للنيابة العامة إلا استثناء، ولا يصح اللجوء إليه إلا بعد أن يقوم المعلن بالتحريات الدقيقة الكافية للتقصي عن موطن المراد إعلانه وعدم الاهتداء إليه، فلا يكفي أن ترد الورقة دون إعلان، حتى يسلك هذا المسلك الاستثنائي، وإنما يجب أن يكون هذا الإعلان مسبوقاً بالتحريات الدقيقة الكافية، وإلا كان الإعلان باطلاً . ومحكمة الموضوع تتمتع بسلطة تقديرية في كفاية هذه التحريات أو عدم كفايتها [2] .

وإذا أغفل في الإعلان إجراء جوهري بطل، لأن الهدف الذي استهدفه المشرع لا يتحقق ؛ كأن يتم الإعلان لغير الخصوم، أو يتم في موطن إقامة لا صلة لهم به [3] .

606- ولا يترتب البطلان على تأخير الإعلان والمرافقات عن مدة الأيام السبعة المنصوص عليها، ولكنه لا ينتج أثره ؛ لأن هذا الميعاد تنظيمي استهدف الشارع منه : الحث على سرعة اتخاذ الإجراءات للتعجيل بفض المنازعة الإدارية [4]، وإلزام الجهة المنوط بها الإعلان – وهي سكرتارية المحكمة – بالإعلان

---

(1) حكم محكمة النقض الصادر من الدائرة المدنية والتجارية بجلسة 17 من يناير سنة 1979م، في الطعن الرقيم 23 للسنة السابعة والأربعين القضائية .

(2) انظر : حكم محكمة النقض الصادر من دائرة المواد المدنية والتجارية، بجلسة 12 من يونيو سنة 1973م، السنة الرابعة والعشرون القضائية، ص894 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 9 من ديسمبر سنة 1967م، «مجموعة السنة الثالثة عشرة القضائية، ص25 » .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 9 من فبراير سنة 1957م، «مجموعة السنة الثانية القضائية، ص610 » .

خلال هذه المدة، فإذا تم الإعلان بعدها كان صحيحًا . ولكن تحسب المدة المقررة لرد الجهة الإدارية من هذا التاريخ الذي تم فيه الإعلان صحيحًا . فيجب على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إعلانها، مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى، مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها .

ولو بطل الإعلان لأي سبب ؛ كأن يتم في غير موطن المدعى عليه، أو يتم لجهة ليست هي الممثلة للجهة الإدارية، فإن هذا البطلان لا يمتد إلى رفع الدعوى، ولا يؤثر في وجود المنازعة الإدارية التي تنعقد بإيداع العريضة . وسبب هذا : أن الإعلان إجراء يختص به قلم كتاب المحكمة، وإيداع العريضة إجراء يقوم به المدعي . فإذا بطل الإعلان فإن المدعي لا يسأل عن بطلانه، وإنما الذي يسأل عن ذلك قلم كتاب المحكمة . وما دامت المنازعة انعقدت صحيحة، فإن عمل الغير لا يؤثر في قيامها، ولكن الإعلان لا ينتج أثره ما دام باطلاً، فإذا أعيد صحيحًا فإنه ينتج أثره من يوم الإعادة الصحيحة، ويجوز لصاحب الشأن أن يطلب أجلاً للرد، وفي أي حالة تكون عليها الدعوى (1) .

---

(1) قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : « بطلان إعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى أي من ذوي الشأن ليس مبطلاً لإقامة الدعوى ذاتها، مادامت قد قدمت صحيحة في الميعاد القانوني بإجراء سابق حسبما حدد قانون مجلس الدولة، وإنما البطلان لا ينصب إلا على الإعلان وحده إن كان لذلك وجه . ولا يترتب على البطلان أثر إلا في الحدود وبالقدر الذي استهدفه الشارع، فلا يتناول إقامة الدعوى ما دامت قد أقيمت في الميعاد القانوني .

– حكمها الصادر بجلسة 3 من نوفمبر سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة » .

607- ويكون للمدعي أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد، مشفوعة بما يكون لديه من مستندات، في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجهًا لذلك. فإذا استعمل الطالب حقه في الرد كان للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة مماثلة.

وإذا قدم المدعى عليه المذكرات والمستندات في المواعيد القانونية الأصلية بناء على الإعلان الباطل، فإن هذا الإعلان يكون قد رتب أثره وتحقق به المقصود منه، وهو: إعلام الخصم بوجود المنازعة الإدارية، والإيذان بانفتاح المواعيد القانونية، وبذلك ينتج الإعلان الباطل الأثر المقصود من الإعلان الصحيح.

وأما إذا لم يعلم المدعى عليه بوجود المنازعة الإدارية بسبب بطلان الإعلان، واستحال عليه الحضور إلى المحكمة وإبداء دفاعه في الجلسة، فإن بطلان الإعلان يؤدي إلى بطلان جميع الإجراءات اللاحقة له، ومنها: الحكم الذي يصدر ضده، وسبب ذلك: إهدار حق الدفاع، وهو حق أساسي للخصوم، وضمانة أكيدة من ضمانات التقاضي، وليس بسبب عدم الإعلان الصحيح، ويدل على ذلك: أن المدعى عليه لو حضر بنفسه ولو لم يعلن مطلقًا انعقدت الخصومة، وانفتحت المواعيد القانونية.

الفصل الثاني

تحضير الدعوى الإدارية، والتقرير فيها وتداولها أمام المحكمة

سنبحث هذا الفصل في ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : تحضير الدعوى الإدارية واستيفاؤها ، وجزاء مخالفة قرارات المفوض الاستيفائية .

المبحث الثاني : التقرير في الدعوى، وإيداعه، والقيمة القانونية لرأي مفوض الدولة .

المبحث الثالث : تداول الدعوى أمام المحكمة، وسلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء .

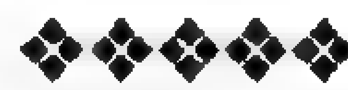
المبحث الأول
تحضير الدعوى الإدارية، واستيفاؤها، وجزاء مخالفة قرارات المفوض الاستيفائية

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : تحضير الدعوى الإدارية .

المطلب الثاني: استيفاء الدعوى واختصاصات المفوض.

المطلب الثالث : جزاء مخالفة قرارات المفوض الاستيفائية .



المطلب الأول
تحضير الدعوى الإدارية

608- تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى الإدارية، والفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية . ولذا يجب على قلم كتاب المحكمة التي أودعت فيها الدعوى أن يرسل ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة، خلال أربع وعشرين ساعة من انقضاء ميعاد الثلاثين يومًا، المقرر لإيداع الجهة الإدارية المختصة قلم كتاب المحكمة، مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى، مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها .

609- وينبغي أن تقتصر الإحالة على الدعاوى الموضوعية، أما الدعاوى المستعجلة فلا تتحقق الحكمة من نظرها على وجه الاستعجال، إلا بالفصل فيها من المحكمة مباشرة ؛ إذ إن

التحضير يستغرق وقتًا قد يطول، وهذا أمر يتعارض مع طبيعة هذه الدعاوى . كما أن التحضير يتناول الموضوع، وأن الحكم في الدعاوى المستعجلة يتم طبقًا لظاهر الأوراق من غير مساس بالموضوع، تبعًا لحالة الاستعجال . ويمكن أن تقوم به المحكمة من غير تحضير ؛ بأن تتحسسه من ظاهر الأوراق والمستندات التي تعرض عليها، دون التعمق في بحثها . وهذا الحكم لا يقيد المحكمة التي تنظر الدعوى الموضوعية (1) . وقد نصت المادة

(1) يختلف نظام هيئة مفوضي الدولة المعمول به في مصر عن النظام المعمول به في فرنسا ؛ فمفوضو الدولة الفرنسيون ليسوا هيئة مثل مصر . ويتولى مفوض الدولة في فرنسا فحص الاتجاه القضائي ليسعى إلى تطويره، ولذا ساهم المفوضون الفرنسيون في إنشاء نظريات القانون الإداري الحديث، أما مفوضو الدولة في مصر فيتولون تحضير الدعوى الإدارية، وإبداء الرأي القانوني فيها، وينظرون في طلبات الإعفاء من الرسوم، ومراجعة الأحكام للطعن فيها، وهذا الدور شديد التواضع في النظام المصري، فقد ألزموا أنفسهم دور التبعية للمحكمة، للوصول بجهودهم إلى مجرد مساعدتها على الإنجاز. وواقع الأمر أن المفوض والمحكمة يمثلان في القضاء الإداري عنصرين مختلفين ؛ فالمفوض يمثل الدور التقدمي الفوار الذي يبحث عن تقييم الأحكام المستقرة وتطويرها تبعًا للظروف الاجتماعية الواقعية، أما المحكمة فتمثل الدور المحافظ الذي يعمل على استقرار الأحكام وعدم تغيير المبادئ، ومن ثم فإن المفوض إذا جاء محافظًا مثل المحكمة فلن يضيف شيئًا إلى الجهاز القضائي، وبالتالي فإن قيام المفوض – في مصر – بتجهيز الدعوى للمحكمة، وإعداد تقريره في صورة مشروع للحكم، أوجد عيوبًا كثيرة حولت المفوضين – مع جهودهم – إلى معطلين للفصل في الدعاوى ؛ لأن المفوض لا يستعمل اختصاصاته المقررة له عند تكرار التأجيل، فيضطر إلى إطالة الإجراءات لضم المستندات وتنفيذ قراراته، وهو معذور في ذلك ؛ إذ لو قدم الدعوى إلى المحكمة بدون مستندات، فإن المحكمة تعيدها إليه لإكمال التحضير، ولا تستعمل حقها في الحكم، بناء على القرينة المستفادة من امتناع الجهة=

السابعة والعشرون من قانون مجلس الدولة على أن : (تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، ولمفوضي الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن، للحصول على ما يكون لازمًا من بيانات وأوراق، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن، لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها ، أو بدخول شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية ، وغير ذلك من إجراءات التحقيق، في الأجل الذي يحدده لذلك .

ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد .

ومع ذلك يجوز للمفوض ـ إذا رأى منح أجل جديد ـ أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر.

ويودع المفوض – بعد إتمام تهيئة الدعوى – تقريرًا يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسببًا ، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ، ولهم أن يطلبوا صورة منه على نفقتهم) .

=الإدارية عن تقديم المستندات، وهذا بدوره جعل الجهات الإدارية لا تهتم بالتحضير، ولا تأبه للحكم الذي يصدر ضدها في الدعوى، وقد تقدم مستنداتها – لأول مرة – أمام المحكمة الإدارية العليا .

– انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق، ص340 وما بعدها . والمستشار حمدي ياسين عكاشة: موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية – المرجع السابق، ص252، 253 .

ويجب أن تكون هيئة مفوضي الدولة ممثلة في هيئة المحكمة التي تتولى الفصل في الدعوى الإدارية، وأن تكون ممثلة عند النطق بالحكم[1].

610- وتتولى هيئة مفوضي الدولة الدعوى الإدارية، منذ إحالتها إليها من قلم كتاب المحكمة، حتى يودع فيها المفوض الرأي القانوني مسببًا بعد تحضيرها واستيفائها، فبذلك تعد هذه الهيئة أمينة وحفيظة على الدعوى الإدارية. قررت المحكمة الإدارية العليا أن: قلم كتاب المحكمة يقوم بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة. وتتولى هذه الهيئة تحضير الدعوى، وتهيئتها للمرافعة، ثم بعد إتمام تهيئة الدعوى

---

(1) بينت المحكمة الإدارية العليا طبيعة المهمة التي تختص بها هيئة مفوضي الدولة – في حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1496 للسنة الثانية القضائية، بجلسة 18 من يناير سنة 1958م – بأنها: (مهمة= = قضائية في طبيعتها، تقوم على حكمة تشريعية كشفت عنها المذكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه، تستهدف تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومة الفردية، باعتبار أن الإدارة خصم شريف، لا يبغي إلا معاملة الناس جميعًا طبقًا للقانون على حد سواء، ومعاونة القضاء الإداري من ناحيتين:

إحداهما: أن يرفع عن عاتقه عبء تحضير القضايا أو تهيئتها للمرافعة، حتى يتفرغ للفصل فيها.

والأخرى: تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضاء تمحيصًا يضيء ما أظلم من جوانبها، ويجلو ما غمض من وقائعها، برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده. وبهذه المثابة، فإن تلك المهمة – وهذه هي طبيعتها – لا تجعل من الهيئة طرفًا ذا مصلحة شخصية في المنازعة، تملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها، أو في الحقوق المتنازع عليها).

– مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة.

يودع المفوض تقريرًا يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية، التي يثيرها النزاع، ويبدي رأيه مسببًا، ثم تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير، بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة، لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى، آخذا في الاعتبار تسلسل الإجراءات طبقًا لنصوص القانون، ويتفرع عن ذلك كله : أن الدعوى الإدارية لا تتصل بالمحكمة المختصة بنظرها، إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة، وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسببًا فيها . ومن ثم فإن الإخلال بهذا الإجراء الجوهري، يترتب عليه بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى[1] .

وهذا الاختصاص الذي تختص به هيئة مفوضي الدولة ليس لصالح أحد خصوم الدعوى الإدارية، وإنما هو لصالح القانون ؛ لأنها مفوضة عن العدل الإداري، للنهوض بأعباء الخصومة الإدارية ؛ بغية التوصل إلى الحل الذي يفرضه القانون على أطراف هذه الخصومة .

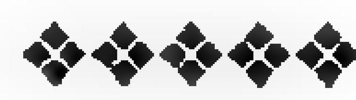
ولذا فإن المفوض يقوم بمهمة إيجابية في سبيل التوصل إلى تكوين الرأي القانوني في المنازعة الإدارية، لا تقتصر على طلب الخصوم أو توجيههم . ومن ثم فإنه يعتبر مثل عضو المحكمة من حيث الرد وعدم الصلاحية، ولكن هذه المهمة استيفائية خالصة، يتبعها بتقرير يبدي رأيه القانوني فيه، ويترتب على ذلك : أنه لا يختص بقبول الطلبات

---

(1) انظر : حكميها الصادرين في القضيتين المرقومتين 575، 581 للسنة السادسة عشرة القضائية، بجلسة 1 من فبراير سنة 1975م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العشرون».

العارضة ولا يأذن بتقديمها ؛ لأن المحكمة هي التي تختص بقبول هذه الطلبات، فإما أن ترفض، وإما أن تأذن إذا كانت هذه الطلبات مرتبطة بالطلب الأصلي ارتباطًا تقتنع به المحكمة وتقره، ولا يحل المفوض محلها في ذلك .

611- والطلبات العارضة التي لا يختص المفوض بقبولها أو الإذن بتقديمها، هي : الطلبات التي تضيف إلى الطلب الأصلي موضوع الدعوى طلبًا جديدًا، لم تشتمل عليه صحيفة الدعوى . ولكن يجوز لصاحب الشأن أن يعدل الطلبات أمام المفوض إلا إذا كان التعديل يؤدي إلى تغيير موضوع الطلب الأصلي تغييرًا أساسيًا ؛ مثل دعوى الإلغاء، فإن الخصومة فيها تقع مباشرة على ذات القرار الإداري، ولذا يجب التظلم منه في مواعيد محددة قبل طلب إلغائه، ويجب كذلك رفع الدعوى في ميعاد محدد، ولذا لا يجوز التعديل مطلقًا في طلبات الإلغاء ليتناول قرارًا آخر، أو يضيف قرارًا جديدًا إلى موضوع الطلب الأصلي . كما لا يجوز أن يصدر المفوض قرارًا بشطب الدعوى .



المطلب الثاني

استيفاء الدعوى واختصاصات المفوض

612- بعد أن تحال الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة، يؤشر المفوض المختص على غلافها بالقرار الذي يراه لازمًا لاستيفائها، وكثيرًا ما يكون هذا القرار خاصًا بتحديد موعد جلسة، وتكليف الجهة الإدارية المدعى عليها بإيداع ردها على الدعوى، والمستندات التي يراها لازمة لإعداد التقرير، ثم تبلغ سكرتارية

هيئة المفوضين بالمحكمة هذا القرار لأصحاب الشأن، وتخطر المدعي بميعاد الجلسة على موطنه الذي يعينه، أو محله المختار الذي يبينه بعريضة الدعوى، وهو مقر مكتب المحامي الذي وقع على العريضة، وتعد هيئة قضايا الدولة نائبة نيابة قانونية عن الحكومة، ولذا تتم إخطارات الجهات الإدارية عليها .

613- ويجوز للمفوض أن يقوم بالإجراءات الثمانية الآتية ؛ لكي يتمم مهامه المنوطة به :

أولاً : أن يتصل بالجهات الإدارية ذوات الشأن، ويكلفها بإيداع الأوراق والمستندات التي يراها لازمة، أو يطلب منها موافاته بالمعلومات التي تتصل بموضوع الدعوى المعروضة.

ويتم تعامله مباشرة مع هيئة قضايا الدولة في القضايا التي تكون نائبة فيها نيابة قانونية، عن الوزارات والمصالح العامة والهيئات العامة والأشخاص المعنوية العامة والمجالس المحلية . ثم يقوم العضو المختص في هذه الإدارة بالاتصال بالجهة التي يمثلها لتوافيه بالمطلوب .

ثانيًا : أن يعقد جلسات مناقشة أو تحضير، ويجوز أن يحضر معه كاتب يعاونه في العمل، بتسجيل أقوال الخصوم ودفوعهم .

ثالثًا : أن يستدعي أصحاب الشأن ليسألهم عن وقائع الدعوى التي يكون تحقيقها لازمًا وضروريًا بواسطتهم، وذلك عندما يحتاج إلى دليل كتابي أو قرائن تستخلص من الأوراق والملفات التي يطلب ضمها ؛ إذ يختص الإثبات في المنازعات الإدارية بخصائص، تختلف اختلافًا مبينًا عن الإثبات في المنازعات الأخرى، ولذا لا يلجأ المفوض إلى هذه الطريقة إلا نادرًا ؛ كأن يدعي المدعي أن رئيسه الذي أصدر القرار المطعون فيه، أفصح أمام الآخرين شفاهة عن الباعث غير المشروع الذي حمله على

إصدار القرار، ولا يوجد دليل كتابي أو قرينة تدل على ذلك سوى شهادة حضور الواقعة، فله أن يستعمل هذه الرخصة لإثبات الوقائع غير الثابتة بالأوراق، سواء أطلب ذوو الشأن منه ذلك أم لم يطلبوا ؛ لأنه مفوض عن العدل الإداري، فينبغي أن يبحث عن كل ما يؤدي إلى إرساء قواعده، وهذا الأمر يخضع لتقديره، يمارسه وتراقبه المحكمة حين نظر الدعوى، إذ يحق لها أن تستكمل تحضير الدعوى، أو أن تعيد الدعوى إلى المفوض مرة أخرى ليستكمل تحضيرها .

رابعًا : أن يدخل في الدعوى – بمحض إرادته – شخصًا آخر، تحقيقًا لمصلحة العدل الإداري، أو أن يأذن لأصحاب الشأن بهذا الإدخال للسبب ذاته، إذا رأى لزوم ذلك لحسن سير الدعوى وتحضيرها ؛ كأن ترفع الدعوى على الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف، وليست الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه، فصالح العدل الإداري يقتضي إدخال الجهة التي أصدرت القرار الإداري في الدعوى، كي تقدم الأوراق والمستندات والمعلومات التي عندها . وله أن يأذن لأحد الأشخاص في التدخل، سواء أكان تدخلاً بالانضمام مع المدعي في طلب الحكم له بالطلبات، أم كان تدخلاً هجوميًا ضد المدعي، بطلب رفض دعواه ؛ مثل تدخل المطعون على ترقيته في الدعوى المرفوعة بإلغاء قرار ترقيته ؛ إذ إن إلغاء قرار الترقية قد يؤدي عند تنفيذ الحكم إلى سحب قرار ترقيته، لأحقية الطاعن بالترقية بدلاً منه، فمصلحته ظاهرة في هذا التدخل .

ويجب أن يكون للمتدخل مصلحة في التدخل . وأن يكون التدخل أو الإدخال في حدود الطلب موضوع الدعوى ؛ لأن المفوض لا يجوز له أن يقبل الطلبات العارضة التي يختلف موضوعها عن موضوع الطلبات الأصلية في الدعوى.

ويحظر على المفوض أن يخرج أحدًا من الدعوى ؛ لأن الإخراج يعد حكمًا في جزء من القضية، والفصل في القضايا – جزئيًا أو كليًا – من اختصاص المحكمة وحدها .

خامسًا : يجوز أن يكلف أصحاب الشأن بتقديم مستندات أو مذكرات تكميلية، إذا اقتضى ذلك توضيح الحقيقة في الدعوى المعروضة، قبل جلسات التحضير أو في أثنائها أو بعد حجز الدعوى للتقرير إذا كان التقرير مفتقرًا إليه . ويجوز أن يحدد للخصوم ميعادًا يقدمون فيه المطلوب، فإذا خالف أحدهم أمره جاز أن يوقع عليه غرامة .

سادسًا : أن يتخذ إجراءات التحقيق التي يرى أنها تحقق هدفه ؛ فله أن يسمع الشهود، وأن يستكتب الخصوم الذين يراد توقيعهم على محرر معين، ويقوم بعملية المضاهاة، ويخضع في هذا لرقابة المحكمة ؛ لأن رأيه ليس نهائيًا . ولا يجوز له ندب خبير ؛ لأن المحكمة هي المختصة بذلك .

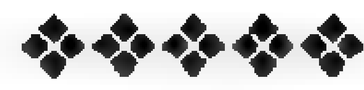
سابعًا : يجوز أن ينتقل للمعاينة إذا احتاج إليها لاستكمال مهمته الاستيفائية، فقد تكون المعاينة هي الوسيلة الوحيدة للإثبات ؛ كالدعاوى التي يكون فيها نزاع على تنفيذ العقود الإدارية، حينما تقع المنازعة على الأعمال المادية لتنفيذ العقد . وقيام المفوض بإجراء المعاينة نادر الحدوث .

ثامنًا : يجوز أن ينتقل بنفسه ليطلع على بعض المستندات الموجودة في الجهة الإدارية طرف الدعوى إذا لم يتيسر نقلها إليه، أو كان نقله إليها لازمًا، حفاظًا على سريتها .

614- وقد أجاز الشارع للمفوض أن يقترح على أصحاب الشأن في الدعوى إنهاء النزاع صلحًا على أساس المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا خلال ميعاد يحدده، فإذا اتفق الأطراف واكتملت للصلح عناصره القانونية، استبعد المفوض هذه الدعوى من الجدول، لفض المنازعة، ولا تعرض على المحكمة .

وإذا لم يتم الصلح فعلى المفوض أن يستمر في مهمته الاستيفائية، ويجوز للمحكمة عند نظر الدعوى بعد إحالتها إليها، أن تحكم بغرامة على من يعترض على التسوية صلحًا دون وجه حق، أو من يتعسف في الرفض على غير أساس، بشرط ألا تتجاوز هذه الغرامة المحكوم بها عشرين جنيهًا، يجوز منحها كلها أو بعضها للطرف الآخر [1].

ولا يجوز إجراء صلح في الدعوى التي تباشرها هيئة قضايا الدولة، إلا بعد أن تأخذ المحكمة رأي الهيئة في هذا الصلح . ويجوز لهذه الهيئة أن تقترح على الجهة المختصة الصلح في الدعوى التي تنظرها، وهذا الاقتراح لا يقيد الجهة المختصة، فيجوز أن تقبله ويجوز أن ترفضه، وإذا رأت المحكمة أن رفضها دون مسوّغ قانوني مقبول، جاز لها أن تحكم عليها بالغرامة .



المطلب الثالث

جزاء مخالفة قرارات المفوض الاستيفائية

615- يصدر المفوض قرارات عندما يباشر مهمته المكلف بها، وله أن

---

(1) انظر المادة 28 من قانون مجلس الدولة رقم 47 الصادر في سنة 1972 .

يمنح أجلاً لأصحاب الشأن لتنفيذ قراراته المتعلقة بإيداع المستندات والأوراق والمذكرات . ويجب على أطراف النزاع أن يحترموا قراراته، وأن ينفذوها في الموعد المحدد، ويجوز أن يوقع المفوض على الطرف المتسبب في تكرار التأجيل للسبب ذاته، غرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات، يجوز منحها للطرف الآخر، إذا بان له أنه قد لحقه ضرر من جراء هذا التكرار ؛ كأن يكون موظفًا مفصولاً من عمله ويطالب بإلغاء القرار الصادر بفصله، ثم يواجه بمماطلة جهة الإدارة في إيداع الأوراق والمستندات المطلوبة منها، كي تنتهي مرحلة التحضير، تمهيدًا للفصل في النزاع، ويترتب على ذلك : إلحاق الضرر به ؛ إذ سيحرم من مرتبه طوال هذه الفترة، فيجوز للمفوض أن يمنح كل الغرامة أو بعضها لهذا الموظف المضرور، كي يستطيع مواجهة أعباء المعيشة، حتى تنفذ جهة الإدارة المطلوب منها، وتعد هذه الغرامة جزاءًا على عدم التنفيذ، وليست غرامة تهديدية، ولذا يجوز أن يعلق المفوض منحها للمدعي على عدم تنفيذ جهة الإدارة المطلوب منها خلال أجل معين .

وإذا تقررت الغرامة لصالح أحد الأطراف، جاز له أن يطلب الصيغة التنفيذية لهذا القرار، وتعطيه سكرتارية هيئة المفوضين هذه الصورة على محرر يبين فيه : اسم المفوض المختص، والجهة التي وقعت عليها الغرامة، والمدعي الذي وقعت الغرامة لصالحه، ومقدارها .

والغرامة التي يحكم بها دون أن تمنح للطرف الآخر، تسوى لصالح مجلس الدولة، ما لم ترفع من هيئة المفوضين بناء على طلب من الجهة صاحبة الشأن .

616- وقرار توقيع الغرامة ذو طبيعة إدارية، فلا يجوز سحبه إذا صدر صحيحًا، طبقًا للقانون، وقائمًا على أسبابه. قررت المحكمة الإدارية العليا أن : المحكمة لا تملك الإقالة من الغرامة التي وقعها المفوض. ولكن يجوز للمفوض الإقالة من الغرامة، حتى تخرج الدعوى من حوزة الهيئة (1).

والحق أن هذا الأمر لا يستند إلى أصول ظاهرة في الحكم (2).

وقضت كذلك بأنه : وإن كانت هيئة مفوضي الدولة هي أحد فروع القسم القضائي بمجلس الدولة، فإنها وإن شاركت محكمة القضاء الإداري صفتها كأحد فروع هذا القسم، إلا أن لكل منهما في نطاق هذا القانون ذاتيتها الخاصة، واختصاصها المستقل. والإقالة من الغرامة من اختصاص مفوض الدولة، ما دامت الدعوى في مرحلة التحضير.

وأساس ذلك : أن الاختصاص في الإقالة هو لذات الجهة التي فرضتها، ولا يكون لذلك محل إلا قبل خروج الدعوى من حوزة هذه الجهة. وهذا الوقت بالنسبة إلى هيئة مفوضي الدولة هو الفراغ من تحضير الدعوى، بإرسالها إلى محكمة القضاء الإداري، وعرضها على رئيس المحكمة؛ لتحديد جلسة لنظرها، فإذا تم هذا الإجراء خرجت الدعوى من حوزة الهيئة، وخرج من اختصاصها : الإقالة من الغرامة التي

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في السنة السابعة عشرة القضائية ؛بجلسة 11 من مارس سنة 1972م .

(2) انظر : المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية – المرجع السابق، ص255

فرضتها، وفي الوقت ذاته لا تملك المحكمة إقالة الطرف الذي تمر منه الهيئة من هذه الغرامة ؛ لأنها وقعت من جهة أخرى [1] .

فيجوز للمفوض - الذي أصدر القرار بتوقيع الغرامة - أو لرئيسه، أن يسحب القرار الصادر بتوقيعها في أي وقت .

وإذ أصر أحد أطراف النزاع على الامتناع عن تقديم الأوراق والمستندات المطالب بإيداعها، فإن العدل الإداري يقتضي أن يحسم هذا النزاع بأقصر الطرق في أقل مدة ممكنة.

617- ولا يجوز للمفوض أن يؤجل لسبب واحد، إلا إذا اقتضت الضرورة هذا التأجيل، فإذا انتهى الأجل دون تنفيذ قرار المفوض، فإن هذا يعد عجزًا من الطرف الممتنع عن تنفيذ ما كلف به ؛ لأن نظام شطب الدعوى غير موجود في الدعاوى الإدارية [2] .

فلا يوجد مبرر لتكرار التأجيل لسبب واحد مرات كثيرة دون مقتض، ومن غير توقيع غرامة في بعض الأوقات ؛ لأن هذا التأجيل يؤدي إلى تعطيل الفصل في الدعوى، والإضرار بالطرف الآخر وبالمصلحة العامة، إذ إن سرعة الفصل في المنازعات تستلزمها مصلحة المرفق العام الذي يتصل النزاع به، ومصلحة العاملين فيه إذا كان النزاع يتعلق بهم . أما البطء في حسم النزاع فيفسح المجال للدد الخصومات الشخصية .

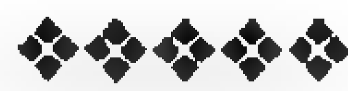
---

(1) انظر : حكميها الصادرين في القضيتين المرقومتين 922، 1262 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 11 من فبراير سنة 1972م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة عشرة » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 17 من مارس سنة 1968م، « مجموعة السنة الثالثة عشرة القضائية، ص687 » .

وتترتب على ذلك نتائج سيئة تؤثر على سير العمل بالمرفق العام ؛ إذ إن نص المادة السابعة والعشرين من قانون مجلس الدولة ورد على سبيل الواجب وليس للاسترشاد، لتعلقه بحسن سير القضاء، حيث إن عدم رد الإدارة يستفاد منه : تسليمها بصحة البيانات التي أوردها المدعي في دعواه [1]، وكذلك سار القضاء الإداري الفرنسي على هذا المنهج ؛ فيجعل عدم استجابة الجهة الإدارية قرينة ضدها لصالح المدعي .

ومن ثم فإن تطبيق النص الذي يقضي بعدم تكرار التأجيل ينبغي أن يتضافر فيه المفوض بشخصيته وإجراءاته الخاصة [2] . وكذا المحكمة التي يجب عليها أن ترفض أي ورقة كان يمكن تقديمها إلى المفوض طبقًا للقانون [3] .



---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية الرقيمة 1490 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 30 من ديسمبر سنة 1973م، «مجموعة السنة التاسعة عشرة » .

(2) انظر : المستشار محمد طاهر عبد الحميد : تقرير عن القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي، نشر بمجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة سنة 1962م، ص385 وما بعدها، والأحكام التي ذكرها وتقرير المفوض « هلبورنيه » والمفوض « لاتورنير » .

(3) انظر : المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية – المرجع السابق، ص255

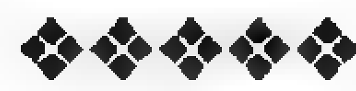
المبحث الثاني
التقرير في الدعوى، وإيداعه، والقيمة القانونية لرأي مفوض الدولة

سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : التقرير في الدعوى .

المطلب الثاني : إيداع التقرير .

المطلب الثالث : القيمة القانونية لرأي مفوض الدولة .



المطلب الأول
التقرير في الدعوى

618- إذا انتهت المرحلة الاستيفائية ورأى المفوض أن الدعوى أمست مهيأة لإبداء الرأي القانوني فيها، أصدر قرارًا بحجز الدعوى للتقرير، فبذلك تنتهي جلسات التحضير وتهيئة الدعوى، ويودع المفوض تقريرًا فيها يبين فيه وقائع الدعوى، والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، ويبدي رأيه مسببًا، تمهيدًا لإحالة الدعوى إلى المحكمة .

وهذا التنسيق يلتزم به مفوضو محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية . أما مفوضو المحكمة الإدارية العليا فلا يلزمهم أن يسير التقرير على هذا النسق ؛ إذ تكون محكمة أول درجة قد حددت الوقائع بوضوح، وتحددت المسائل القانونية المثارة فيها .

619- وينبغي أن يشتمل تقرير المفوض على ملخص واف لوقائع الدعوى، ويذكر فيه الطلبات الختامية للمدعي، وأسانيده القانونية، ويذكر رد المدعى عليه وأسانيده القانونية، ثم يبين بعد ذلك رأيه القانوني في الدعوى وأسبابه، وقد يقتصر رأيه القانوني على الفصل في الاختصاص؛ فيبين أن مجلس الدولة بهيئاته القضائية غير مختص ولائيًا بنظر النزاع، أو أنه مختص ولكن الاختصاص ينعقد لمحكمة أخرى غير التي رفع إليها النزاع.

وقد يقتصر التقرير على بحث الناحية الشكلية من الدعوى، إذا رأى أنها ليست مقبولة شكلاً، لعدم توافر شروط القبول فيها؛ بأن تكون دعوى إلغاء، ورفع المدعي دعواه بعد فوات المواعيد القانونية المقررة لرفع الدعوى، أو أنه رفعها دون أن يتظلم من القرار الإداري وكان التظلم واجبًا.

وإذا كانت المحكمة مختصة، وتوافرت الشروط الشكلية في الدعوى، وجب على المفوض أن يتصدى للموضوع؛ فيبدي رأيه فيه بقبول الدعوى، أو طلب الرفض، أو إلغاء القرار الإداري، وأن يبين الأسباب والأسس القانونية والواقعية التي بني عليها رأيه الذي اقتنع به.

620- والمفوض يتقيد بطلبات الخصوم، ولكنه لايتقيد في إبداء رأيه بالأسباب التي يذكرونها؛ لأنه مفوض من قبل العدل الإداري، وعليه أن يثير من نفسه جميع الدفوع التي تتعلق بالنزاع، سواء أكانت دفوعًا متعلقة بالاختصاص، أم كانت متعلقة بالشكل، أم كانت دفوعًا متعلقة بالموضوع، وسواء أكانت دفوعًا متعلقة بالنظام العام، أم كانت غير متعلقة به، ولكن

يجب عليه أن يثير الدفوع المتعلقة بالنظام العام إن لم يتنبه لها أطراف الدعوى ؛ كأن يظهر له أن الحقوق التي يطالب بها المدعي قد لحقها التقادم، فينبغي في هذه الحالة أن يبدي رأيه برفض الدعوى، لتقادم الحقوق المطالب بها، ولو لم تدفع بهذا جهة الإدارة، مع أن هذا الدفع لا يتعلق بالنظام العام، لأن المرافعات الإدارية تختلف اختلافًا مبينًا عن المرافعات المدنية والتجارية .

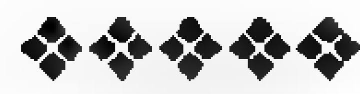
وقد يرى المفوض إلغاء القرار الإداري فحسب، إذا بان له أن القرار المطعون فيه بالإلغاء معيب، وليس للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة في الإلغاء ؛ كأن يرفع شخص دعوى بإلغاء قرار إداري صادر بترقية زميله، اتضح أن ترتيبه في كشف الترقية لا يجيز له الترقية بدلاً من المطعون عليه – إذا كانت الترقية بالأقدمية المطلقة – مع أن القرار معيب بعيب يبطله، وإنما الترقية مستحقة لشخص آخر ليس ممثلاً في الدعوى، ففي هذه الحالة يطلب المفوض الإلغاء المجرد .

وتنتهي مرحلة تحضير الدعوى بحجزها لإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعها .

621- وكل دائرة من دوائر هيئة مفوضي الدولة لدى أي محكمة من محاكم مجلس الدولة قد تضم عضوًا واحدًا أو أكثر ؛ فإذا وجد عضو واحد في الدائرة قام بحضور جلسات التحضير، ثم أعد تقريرًا بالرأي القانوني في الدعوى، وفي هذه الحالة تكون المناقشات الشفهية في جلسات التحضير ذات قيمة في فهم الطلبات التي ترد بها، والسند القانوني لها ؛ لأن مفوض الدولة الذي حضر جلسات التحضير هو الذي سمع الإيضاحات

والمناقشات، وهو الذي تولى إعداد التقرير بالرأي القانوني في الدعوى .

وأما إذا تعدد المفوضون بالدائرة فقد يتولى بعضهم حضور جلسات التحضير، ويقوم بعضهم بإعداد التقرير بالرأي القانوني في الدعوى، وفي هذه الحالة تكون المرافعة الشفهية عديمة الفائدة، ولذا يجب أن تكون المرافعة تحريرية؛ لأن المفوض الذي حضر جلسة التحضير ليس هو الذي يقوم بإعداد التقرير بالرأي القانوني .



المطلب الثاني
إيداع التقرير

622- يفحص مفوض الدولة أوراق الدعوى بدقة وعناية وتمحيص، لتحديد نقاط الخلاف بها، وتحديد الأسانيد القانونية التي تدعم رأيه القانوني، وبعد أن تتم تهيئة الدعوى، يكتب المفوض تقريرًا يستهله بذكر رقم الدعوى، واسم المدعي، واسم المدعى عليه، سواء أكان جهة إدارة أم أفرادًا، وسواء أكان مدعيًا واحدًا أم أكثر، وسواء أكان مدعى عليه واحدًا أم أكثر .

ويتولى المفوض مهمة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، بتقديم الرأي القانوني المحايد، بعيدًا عن لدد المخاصمة، مسببًا، بعد استعراض وقائع المنازعة وما تثيرها من نصوص وآراء قانونية [1] .

---

(1) انظر : الدكتور محمد مرغني خيري : القضاء الإداري ومجلس الدولة – الجزء الأول : « مبدأ المشروعية – مجلس الدولة – قضاء الإلغاء» – المرجع السابق، ص179 .

ثم يحدد المفوض وقائع الدعوى حسبما أوردها المدعي في عريضة دعواه، والأسباب التي ذكرها المدعي في دعواه، والمستندات التي قدمها لتأييد طلباته، ثم يختم المفوض الوقائع بالطلبات التي ختم بها المدعي صحيفة دعواه. ويوضح المفوض جلسات التحضير، والمستندات التي قدمها المدعي تأييدًا لدعواه، والمستندات التي قدمها المدعى عليه ردًّا على الدعوى، ويوضح التقرير كذلك الدفوع والدفاع التي أبداها الخصوم في الدعوى، وجميع المسائل القانونية التي يثيرها النزاع، وتاريخ الجلسة التي حجزت الدعوى فيها للتقرير . ثم يبدي مفوض الدولة رأيه القانوني مسببا ، ويبدأ رأيه بذكر طلبات المدعي الواردة بعريضة الدعوى، وما إذا كان تكييفه لها يتفق مع حكم القانون أو لا يتفق، ويستطيع أن يكيفها التكييف القانوني الصحيح، ثم يفصل المفوض أولاً في اختصاص المحكمة ولو من تلقاء نفسه إذا لم يبد الخصوم دفعًا بذلك، فإذا كانت المحكمة مختصة بحث بعد ذلك شكل الدعوى ؛ ليتحقق من قبولها شكلاً أو عدم قبولها ، فإذا لم تكن الدعوى مقبولة شكلاً، فإنه يتعرض لموضوعها على سبيل الاحتياط، ويشير إلى الأوراق والمذكرات والمستندات والأسانيد التي أوردها الخصوم، ثم يعرض حكم القانون في النزاع، لينتهي إلى الرأي القانوني الذي يعتقد صوابه، ويراه أساسًا صالحًا لصدور الحكم على مقتضاه (1)، فإذا كان لطلبات المدعي سند قانوني رأى إصدار الحكم لصالحه، وأما إذا لم يكن لها أساس قانوني رأى الحكم برفض الدعوى .

ويوضح مفوض الدولة في نهاية تقريره من يتحمل مصاريف الدعوى

---

(1) انظر : الدكتور محمد كامل ليلة : الرقابة على أعمال الإدارة « الرقابة القضائية» – دراسة مقارنة – المرجع السابق، ص317 .

. وبعد أن يكتب تقريره، ويبدي رأيه مسببًا، يودع مسودته في ملف الدعوى، وتتولى السكرتارية نسخ هذا التقرير من أصل وعدد من الصور، وبذلك تنتهي مرحلة التحضير والاستيفاء، ثم تبدأ مرحلة تداول الدعوى بالجلسات (1) .

623- وينتقد بعض الباحثين المنهج الذي تتبعه هيئة مفوضي الدولة، إذ يستوفي المفوض الدعوى، ثم يقوم عقب استيفائها بحجزها للتقرير إلى أجل غير مسمى، ويخفي على الخصوم تمامًا كل أمر يتعلق بها، حتى يفاجئ صاحب الشأن باتصال الإجراءات من جديد – بعد انقطاعها فترة – فيعلن بتاريخ جلسة المحكمة التي

---

(1) قررت المحكمة الإدارية العليا أن : دور هيئة مفوضي الدولة قبل طرح الدعوى على المحكمة يتحدد في تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، وإيداع تقرير مسبب فيها بالرأي القانوني، فإذا قامت بما نيط بها واتصلت الدعوى بالمحكمة، أصبحت المحكمة هي المهيمنة على الدعوى، وهي وحدها صاحبة الشأن في تهيئة الدعوى للحكم، ولها في سبيل ذلك أن تطلب من ذوي الشأن أو من المفوض ما تراه لازمًا من إيضاحات، وأن تباشر ما ترى ضرورة إجرائه من تحقيقات بنفسها، أو تنتدب لها أحد أعضائها أو أحد المفوضين، وبهذه المثابة فلبس ثمة إلزام على المحكمة – وقد أصبحت الدعوى في حوزتها، وهي المهيمنة عليها – أن تلجأ إلى هيئة مفوضي الدولة لتهيئ لها الدعوى للحكم فيها بإعادة تحضيرها، أو باستكمال أوجه النقص أو القصور الذي يكون قد شاب تقريرها، ذلك أن الدور الإلزامي الذي= =حدده القانون لهذه الهيئة، ينتهي بتهيئة الدعوى للمرافعة، وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسببًا فيها . أما الاستعانة بها أثناء نظر الدعوى أمام المحكمة، فأمر جوازي متروك تقديره للمحكمة .

– حكمها الصادر في القضية الرقيمة 688 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 24 من نوفمبر سنة 1993م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة عشرة » .

سينظر طلبه فيها .

ويرى هؤلاء الباحثون أن علاج ذلك يمكن أن يتحقق ؛ بأن يحجز المفوض الدعوى للتقرير لأجل يحدده الطرفان ليسمعا ما انتهى إليه [1] .

624- ولأصحاب الشأن أطراف الخصومة، الحق في الاطلاع على التقرير الذي يبديه المفوض ويودعه قلم كتاب المحكمة المختصة، ولهم أن يحصلوا على صورة من التقرير على نفقتهم .

وجرت العادة على أن أصحاب الشأن يطلعون على هذا التقرير، قبل تحديد جلسة لنظر الدعوى أمام المحكمة، أو أثناء تداولها بالجلسات، ويرد الخصم الذي جاء التقرير في غير مصلحته على ما ورد فيه ؛ بتفنيد ما ورد بالتقرير من أسباب وحجج قانونية أو واقعية . أما رد الخصم الآخر الذي أيد المفوض طلباته، فيقتصر على تأييد التقرير بالأسانيد والحجج التي يراها، والتي يكون التقرير قد أغفلها، وكثيرًا ما يطلب هذا الخصم من المحكمة الحكم بما ورد في التقرير من غير أن يبدي أسبابًا جديدة [2] .



المطلب الثالث

القيمة القانونية لرأي مفوض الدولة

625- الرأي الذي يبديه مفوض الدولة في تقريره يبين وجهة نظره

---

(1) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – المرجع السابق، ص361 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق، ص150 – 153 .

القانونية في طلبات المدعي لمصلحة القانون، وليس لمصلحة أحد الخصوم، فهو ليس حكمًا، ولذا يمكن أن يعرض عدة وجهات نظر في موضوع الدعوى، ويضع فيه رأيًا قانونيًا، قد يكون رأيًا مؤيدًا أو معارضًا للآراء المعروضة، وقد يكون رأيًا جديدًا يختلف عن الآراء التي عرضها .

وقد استقر الفقه والقضاء على أن تقرير المفوض ليس ملزمًا ؛ فيجوز للمحكمة أن تخالفه في الرأي، وأن تظهر أسانيد قانونية تختلف عن الأسانيد التي أبداها المفوض . ولكن هذا الرأي له قيمته ؛ لأنه يمثل وجهة نظر قانونية في الموضوع، ويضع أمام المحكمة كل الأسانيد القانونية التي تحكم النزاع . ولقد بذل المفوضون في فرنسا وفي مصر جهودًا مضنية موفقة، وبحوثًا فنية رائعة في إبداء الآراء القانونية، وكان لاجتهادهم دور كبير، وتأثير عظيم في إرساء كثير من القواعد القانونية التي ساهمت في حماية الحريات العامة والحقوق الفردية، ولا يزالون يبدعون ويبتكرون في مجال تحضير الدعاوى الإدارية [1] .

626- وليس ثمة إلزام في القانون على المحكمة أن تعيد الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة، لتستكمل ما أغفلته في تحضيرها للدعوى، أو التقرير الذي أودعته بالرأي القانوني فيها . ولا يبطل الحكم إذا اقتصر تقرير هيئة مفوضي الدولة أمامها على رأيها بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة، دون إبداء رأيها في الموضوع ؛ فإذا قامت هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وهيأتها للمرافعة، وقدمت تقريرًا بالرأي القانوني فيها، حددت

---

(1) انظر : المستشار محيي شوقي أحمد : الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية « دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية » – المرجع السابق، ص132، 133 .

فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع، وأبدت رأيها مسببًا، ثم قامت هيئة مفوضي الدولة بعد إيداع التقرير، بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة، فعين تاريخ الجلسة التي ستنظر فيها الدعوى، وسمعت ما رأت سماعه من إيضاحات الخصوم، وأصدرت حكمًا يفصل فيها، فإن المحكمة لا تكون قد قضت في الدعوى قبل أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير فيها، ولا يكون حكمها بذلك قد خالف القانون(1).

627- ويقوم المفوض باستكمال مرحلة الاستيفاء أو التحضير في الدعوى الإدارية، قبل أن تتحدد لها جلسة وقبل تداولها بالجلسات ؛ فيحصر وجوه النزاع فيها، من الأوراق والمستندات التي تقدم في الدعوى، وبعد الدفوع الخاصة بها، ولو لم يعرف هذا أطراف النزاع ؛ لأنه مكلف من قبل العدل الإداري بإعدادها، ما دامت الأوراق والمستندات تدل عليها، ثم تقوم المحكمة بعد ذلك بمهمة قاضي التحضير قبل الفصل في الدعوى، دون نظر إلى تحضير الدعوى من المفوض، فسواء أقام المفوض بتحضير الدعوى أم لم يقم، فإن المحكمة تتولى هذه المهمة ؛ لأن بعض الدعاوى المستعجلة ترفع إلى المحكمة لتفصل فيها، من غير أن تحال إلى هيئة مفوضي الدولة .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن الرقيم 607 للسنة الرابعة والعشرين، بجلسة 24 من يناير سنة 1982م، « «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والعشرون، ص263» .

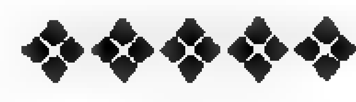
المبحث الثالث

تداول الدعوى أمام المحكمة، وسلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : تداول الدعوى أمام المحكمة .

المطلب الثاني : سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء .



المطلب الأول

تداول الدعوى أمام المحكمة

628- بعد إيداع التقرير في الدعوى تقوم سكرتارية هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة، بتسليم القضية لسكرتارية المحكمة، وهي تقوم بعرضها على رئيس المحكمة، لتحديد تاريخ الجلسة التي تنظر الدعوى فيها .

ويجب تحديد هذه الجلسة مباشرة، من غير لجوء إلى المرحلة الاستيفائية من قبل المفوضين بالنسبة للدعاوى المستعجلة، أو الدعاوى بطلب صرف المرتب بصفة مؤقتة ؛ لكي تتحقق الحكمة من ضرورة نظر هذه الدعاوى بصفة مستعجلة ؛ لأن القاضي الإداري يختص بالحكم في المنازعة المعروضة عليه، ويقوم بمهمة قاضي التحضير، ولا تجبّ مهمة هيئة المفوضين حق المحكمة في القيام بهذه المهمة .

وينبغي أن تختصر المرحلة الاستيفائية، ما دامت المحكمة تقوم بمهمة قاضي التحضير، بالنسبة لجميع الدعاوى ؛ لكيلا تعطل الدعاوى

في دور التحضير، ولما في ذلك من فوائد كثيرة .

629- وبعد أن يتم تقدير رسوم الدعوى وإيداع صحيفتها وإعلانها ، تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة ، لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى .

ويكون توزيع القضايا على دوائر المحكمة بمراعاة نوعها ، طبقاً للنظام الذي تبينه اللائحة الداخلية للمجلس .

وإذا كان بالدعوى طلب مستعجل، عرضت على رئيس المحكمة ، ليحدد لنظره أقرب جلسة . أما إذا لم يكن بها طلب مستعجل، فإن الملف يعرض على مفوض الدولة ليحدد لنظره جلسة ، يتم تحضيرها ويخطر بها الخصوم، بمعرفة سكرتير جلسة التحضير، بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول.

ويبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن، ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل، سواء أكانت المحاكم الإدارية هي التي ستنظر الدعوى، أم كانت محاكم القضاء الإداري باعتبارها محكمة أول درجة .

ويجوز في حالة الضرورة تقصير هذا الميعاد إلى ثلاثة أيام في أحوال الاستعجال .

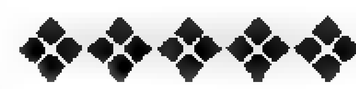
630- وبهذا تختلف الدعوى الإدارية عن الدعوى أمام القضاء العادي من وجهين :

الوجه الأول : إن الدعوى الإدارية يتم إعلانها من غير تحديد جلسة ، أما الدعوى أمام القضاء العادي فيحدد فيها ميعاد الجلسة قبل

الإعلان، ويتم إعلان العريضة محدداً بها تاريخ أول جلسة لنظر الدعوى .

الوجه الثاني : في الدعاوى التي ترفع أمام القضاء العادي تقدم العريضة إلى رئيس القلم عند إيداعها، وهو الذي يقوم بتحديد جلسة . أما الدعاوى الإدارية فإن رئيس المحكمة هو الذي يحدد تاريخ الجلسة في حالة وجود طلب مستعجل، أما في الحالات الأخرى فإن مفوضي الدولة هم الذين يتولون تحديد الجلسات [1] .

631- وإخطار الحكومة والمصالح العامة والهيئات العامة والأشخاص المعنوية العامة يتم لهيئة قضايا الدولة ؛ لأنها تعد نائبة عنها نيابة قانونية . وأما إخطار الأشخاص الآخرين أطراف الخصومة، فيتم في مكتب المحامي الموقع على العريضة ؛ لأنه هو المحل المختار لهم، فإن كان هؤلاء الأشخاص مدعى عليهم كان إخطارهم طبقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية، باعتباره القواعد العامة التي تنظم سير الخصومة القضائية، بطريقة تكفل ضمانات حق التقاضي لأطراف النزاع، وهذه الضمانات يجب توافرها دون نظر إلى طبيعة المنازعة محل الخصومة، مع أن الإجراءات الإدارية تختلف بعض الاختلاف عن الإجراءات المدنية والتجارية .



(1) انظر : الدكتور المستشار محيي شوقي أحمد : الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية « دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية » – المرجع السابق، ص124 .

المطلب الثاني

سلطة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء

631- تقتصر مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على التثبت من مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للتشريعات نصًا وروحًا، فإذا تثبت من مشروعية القرار المطعون فيه حكم برفض الدعوى، أما إذا تحقق من عدم مشروعية القرار المطعون فيه حكم بإلغائه .

ولا يباح للسلطة القضائية أن تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية، أو تصدر أوامر أو نواهي إليها، ولا يجوز للقاضي الإداري أن يعدل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية ؛ لأن التعديل يتضمن في حقيقته أمرًا صادرًا من القضاء، وهو أمر يخرج عن اختصاصه، فليس له أن يحل محل الجهات الإدارية في إصدار أمر بعمل شيء، أو الامتناع عن عمل شيء . وإنما يختص القضاء الإداري بإلغاء قرار السلطة التنفيذية المعيب، بما له من سلطة الرقابة المخولة له، والإدارة وحدها هي التي تختص بتعديل القرار المطعون فيه أو تصحيحه، باعتباره نتيجة مباشرة للحكم الصادر بإلغائه .

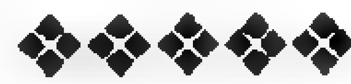
633- ويجوز للشخص أن يطلب من الإدارة أن تقوم بعمل معين، فإذا امتنعت جاز له أن يطعن في قرار الامتناع ويطلب إلغاءه، ويعتبر الحكم الصادر بإلغاء قرار الرفض بمثابة إلزام للإدارة بالقيام بهذا العمل .

وإذا حكم بإلغاء قرار إداري معين اعتبر كأن لم يكن، ووجب على الإدارة أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور هذا القرار .

ويحوز الحكم بالإلغاء قوة الشيء المقضي به، ويمسي حجة على الكافة ؛ إذ لا يعقل أن يكون معدومًا بالنسبة لبعض الأشخاص، وقائمًا بالنسبة لأشخاص آخرين .

وقد يحكم القاضي الإداري بإلغاء جزء من القرار الإداري، مثل قرار ترقية الموظفين، وفي هذه الحالة يرقى المدعي الذي يصدر الحكم لصالحه ولا تلغى ترقية الموظف المطعون ضده، وإنما ترد أقدمية المدعي في هذه الدرجة إلى تاريخ القرار المطعون فيه، بحيث يسبق في أقدمية الدرجة زميله المطعون في ترقيته، وفي هذه الحالة تقترب دعوى الإلغاء من دعوى القضاء الكامل .

ويحظر على الإدارة أن تمتنع عن تنفيذ الحكم القضائي، محتجة بوجود صعوبات مادية، إلا إذا كان تنفيذ الحكم يؤدي إلى تهديد الأمن العام، أو إلى تحميل الخزانة العامة أعباء جسيمة تشبه الإفلاس [1] .



---

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري « دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي : قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي » – المرجع السابق، ص699، 700 .

الفصل الثالث

الطلبات، والدفوع، والتدخل في الدعوى

سنقسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث :

المبحث الأول : الطلبات .

المبحث الثاني : الدفوع، والطلبات العارضة من المدعى عليه، وكيفية تقديم الطلبات العارضة، وحدود قبولها.

المبحث الثالث : التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء، وميعاد الطعن فيها، وتعديل الطلبات الذي لايتقيد بميعاد، ومواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية .

المبحث الرابع : التدخل والإدخال في الدعوى .

المبحث الأول
الطلبات

634- الطلب هو : الادعاء بحق أمام المحكمة، بهدف التوصل إلى إصدار حكم يلزم الطرف المدعى عليه بهذا الحق [1] . والدفع هو : الإجراء الذي يقوم به المدعى عليه، يريد أن يدحض به الطلب الذي يدعي به المدعي على المدافع.

والطلب نوعان :

النوع الأول : طلب أصلي Demande principale وهو موضوع الدعوى، وهو الطلب الذي يفتتح به المدعي الخصومة Introductive d'instance والذي يتقدم به في عريضة الدعوى، حيثما لا توجد دعوى قبل الادعاء به، فهو الذي ينشئ دعوى جديدة لم تكن موجودة قبل إبدائه . وهذا الطلب هو الذي يحدد نطاق الخصومة الإدارية، ويعتبر الفيصل في تكييف الدعوى ؛ إذ العبرة في تكييف الدعوى هي بما يكيفها به المدعي ويتجه بها إليه، وتتلقاها المحكمة مكيفة على الوجه الذي يختاره المدعي، ثم تجري فيها قضاءها حسبما تراه، ولا يلزم أن تذكر عبارة الطعن بلفظها، بل يكفي أن يكون في مدلولها ما

---

(1) ويعرفه « الدكتور خميس السيد إسماعيل » بأنه هو : الإجراء الذي يعرض به المتقاضي على القضاء ادعاءه، طالبًا منه الحكم له بما يدعيه على خصمه . فالطلب إذا أجيب أدى إلى الحكم لمقدمه بشيء على خصمه .
- قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية - المرجع السابق، ص208 .

يستفاد منه هذا الطعن [1] ؛ أي: أن القضاء الإداري يستشف موضوع الدعوى من مدلول العريضة وملحقاتها، دون التقيد بألفاظها، أو بطريقة تحريرها[2] .

النوع الثاني : طلب عارض Demande incident وهو الطلب الذي يبديه أحد أطراف الخصومة أثناء سير الدعوى بصفة عرضية، بعد تقديم العريضة وتحديد الطلبات الأصلية فيها، فهو الذي يوجه أثناء دعوى قائمة .

وإذا كان المدعي هو الذي أبدى الطلب العارض سمي : « طلبًا إضافيًّا Demande additionneile » .

وقد يبدي المدعى عليه في الدعوى Demande reconventionnelle هذا الطلب العارض ردًّا على دعوى المدعي، فيسمى : « طلبًا مقابلاً »[3] .

635- وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن للمدعي كل الحق في تعديل طلباته، وفي تعديل الأسباب القانونية التي استند

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 19 من أبريل سنة 1951م، وحكمها الصادر بجلسة 3 من يونيو سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1058، 1059 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 938 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 25 من أبريل سنة 1966م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، ص732 » .

(3) انظر : الدكتور المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – المرجع السابق، ص511 وما بعدها .

إليها، ما دام الميعاد مفتوحًا، فإذا فات الميعاد ثبتت الطلبات، وثبتت الأسباب القانونية التي استند إليها، فلا يسمح للمدعي بتعديل الطلبات أو الأسباب القانونية بعد انقضاء الميعاد .

أما القضاء الإداري المصري فقد استقر على أن للمدعي الحق في تعديل طلباته الأصلية أو تغييرها بشكل معين في أثناء نظر الدعوى، إذا كان هذا التعديل مترتبًا على طلباته الأصلية ومرتبطًا بها [1]، وفقًا للمادة الرابعة والعشرين بعد المائة من قانون المرافعات المدنية والتجارية التي قررت أن: **للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة :**

أولاً : ما يتضمن تصحيح الطلب الأصلي، أو تعديل موضوعه لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى.

ثانيًا : ما يكون مكملاً للطلب الأصلي أو مترتبًا عليه، أو متصلاً به اتصالاً لا يقبل التجزئة .

ثالثًا : ما يتضمن إضافة أو تغييرًا في سبب الدعوى، مع بقاء موضوع الطلب الأصلي على حاله .

---

(1) قررت المحكمة الإدارية العليا أن : الطلب الإضافي ينبغي أن يكون مرتبطًا بالطلب الأصلي ارتباطًا تقره المحكمة الإدارية ذاتها، فتأذن أولاً بتقديمه طبقًا لاقتناعها، والمفوض لا يقوم في هذا الشأن مقامها، فليس له من السلطات والاختصاصات غير ما خوله إياها القانون، ولم يخوله قانون تنظيم مجلس الدولة سلطات واختصاصات قاضي= =التحضير، ولم يخوله – بصفة خاصة – الإذن بتقديم الطلبات العارضة .

– حكمها الصادر في القضايا الرقيمة 372، 1291، 1480 للسنة العاشرة القضائية، بجلسة 26 من يونيو سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية عشرة » .

رابعًا : طلب الأمر بإجراء تحفظي أو وقتي .

خامسًا : ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطًا بالطلب الأصلي [1] .

أما تعديل الطلبات بما يخرج عن عموم الطلب الأصلي، فإنه يعتبر طلبًا جديدًا لا تلتفت إليه المحكمة ؛ لخروجه عما انعقدت عليه الخصومة [2] .

وأما التنازل عن بعض الطلبات في الدعوى، أو قصر الطلب على جزء منه، فإنه لا يعتبر من الطلبات الجديدة .

ويجوز تغيير سبب الدعوى في أية حالة تكون عليها الدعوى .

636- ويجوز إبداء الطلبات العارضة أو الإضافية شفاهة في الجلسة، أمام المحكمة في حضور الخصوم وإثباتها في محضر الجلسة،

---

(1) ويجوز للمدعى عليه أن يقدم طلبات عارضة تتعلق بموضوع الدعوى الأصلية، وفقًا لنص المادة الخامسة والعشرين بعد المائة من قانون المرافعات المدنية والتجارية التي قررت أن : للمدعى عليه أن يقدم من الطلبات العارضة :
أولاً : طلب المقاصة القضائية وطلب الحكم له بالتعويضات عن ضرر لحقه من الدعوى الأصلية أو من إجراء فيها .
ثانيًا : أي طلب يترتب على إجابته ألا يحكم للمدعي بطلباته كلها أو بعضها، أو أن يحكم له بها مقيدة بقيد لمصلحة المدعى عليه .
ثالثًا : أي طلب يكون متصلاً بالدعوى الأصلية اتصالاً لا يقبل التجزئة.
رابعًا : ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطًا بالدعوى الأصلية .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 5 من ديسمبر سنة 1950م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1091، 1092 » .

أو تضمينها المذكرات التي يحصل تبادلها بين الخصوم بالشكل القانوني [1] .

ويجوز كذلك تقديمها إلى هيئة مفوضي الدولة التي تتولى تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، مع جواز تمسك المدعي بها في مراحل المرافعة المختلفة [2] . فإعلان الخصم بالطلبات العارضة أو الإضافية على يد محضر ليس شرطًا لقبولها .

أما إذا أراد المدعي أن يعدل طلباته الأصلية ؛ كأن يطالب بالتعويض بدلاً من طلب الإلغاء، فيجب عليه أن يعلن هذه الطلبات للخصم قبل يوم الجلسة، ويجوز إبداؤها شفاهة في الجلسة في حضور الخصم وإثباتها في محضر الجلسة، ولا يكفي أن يعدل المدعي طلباته في مذكرته التي أودعها سكرتارية المحكمة دون إعلان الخصم بها، ودون أن يشير إليها بالجلسة التي كانت محددة لنظر الدعوى، أو لطلب إثباتها في محضر الجلسة [3] .

637- والطلب العارض يرفع إلى المحكمة التي رفع إليها الطلب الأصلي، ولو لم تكن مختصة بالطلب العارض اختصاصًا محليًّا إذا رفع إليها كطلب أصلي، ويجوز كذلك رفع الطلب العارض

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 8 من أبريل سنة 1947م.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 6 من يونيو سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1088 » .

(3) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 17 من أبريل سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1088 » .

إلى محكمة غير مختصة به نوعيًا، إذا كان الطلب الأصلي مرفوعًا إلى القضاء العادي. فإبداء الطلب العارض يجيز مخالفة قواعد الاختصاص المحلي ومخالفة الاختصاص النوعي في بعض الحالات؛ لأن القضاء العادي يختص بالطلبات العارضة التي ترفع إليه تابعة لدعاوى أصلية تدخل في اختصاصه، ولو كانت الطلبات العارضة تدخل - بحسب الأصل - في اختصاص المحاكم الجزئية.

وأساس هذا الاستثناء من قواعد اختصاص النوعي: أنه يهدف إلى حسن سير العدل، وما يقتضيه ذلك من الجمع بين الطلبات الأصلية والطلبات العارضة أمام محكمة واحدة.

ولا يمنع هذا الاستثناء المدعى عليه في طلب التعويض من التمسك بعدم الاختصاص، وعليه أن يثبت أن الدعوى الأصلية أقيمت بقصد جلبه للتقاضي أمام محكمة غير مختصة[1].

638- وتعز التفرقة أحيانًا بين الطلب العارض من المدعى عليه والدفع؛ لأن كلاً منهما لو قبلته المحكمة يؤدي إلى ذات النتيجة، ولكنهما يختلفان؛ إذ إن الطلب العارض من المدعى عليه - وهو الطلب المقابل - إنما يتضمن ادعاءًا جديدًا يطلب فيه من المحكمة إصدار حكم فيه ضد المدعي. فهو طلب يعرضه على المحكمة يهاجم به المدعي، ويترتب على الحكم له به: عدم الحكم للمدعي بطلباته. أما الدفع الموضوعي فهو ليس وسيلة هجوم مثل الطلب العارض، وإنما هو وسيلة دفاع خالصة، ويكتفي فيه المدعى عليه بالرد على ادعاء المدعي.

---

(1) انظر: الدكتور خميس السيد إسماعيل: قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية - المرجع السابق، ص214، 215.

فإذا تقدم المدعى عليه بطلب الحكم له بالتعويض عن الضرر الناشئ عن موضوع طلب المدعي، كان ذلك بمثابة الطلب العارض. أما إذا دفع دعوى المدعي بعدم صحة سندها أو ببطلانه أو انقضائه، فإن هذا يكون من قبيل الدفوع الموضوعية [1].

639- وتختلف الطلبات العارضة والدفوع في المرافعات الإدارية عنها في المرافعات المدنية والتجارية، لاختلاف طبيعة الإجراءات في كل منهما، فيجوز أن تثار الدفوع في أي مرحلة من مراحل الدعوى، ويجب على هيئة المفوضين في مرحلة التحضير أثناء نظر المحكمة للدعوى أن تثير الدفوع المتعلقة بالنظام العام، ولو لم يتنبه إليها أطراف النزاع.

أما الطلبات العارضة فقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن: سلطة المفوض تقتصر على الإذن بتقديمها إذا كانت تتعلق بطعون الإلغاء، أما الدعاوى الإدارية الأخرى فلا يجوز تقديم الطلبات العارضة فيها، سواء أكان ذلك بإضافة طلب جديد، أم بتعديل طلب سابق، وسواء أكان هذا أمام المفوض أم أمام المحكمة.

وسبب التفرقة بين دعوى الإلغاء والدعاوى الإدارية الأخرى: أن دعوى الإلغاء ذات طبيعة خاصة تقتضي مراعاة مواعيد معينة، وإجراءات تسبق رفع الدعوى، مثل: التظلم الوجوبي. أما الدعاوى الأخرى فلا تشترط فيها هذه الشروط، ولا تتقيد بهذه القيود، ولذا جاز تقديم الطلبات العارضة أمام المفوض، إذا كانت تتضمن تعديل الطلبات. أما إذا كانت تتضمن طلبًا إضافيًا فتعد طلبًا جديدًا أو دعوى جديدة، يلتزم

---

(1) انظر: الدكتور محمود حلمي مصطفى: القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص346.

الطالب بدفع الرسم عنها . فقد جاء في هذا الحكم : أن الأصل في الطلب الإضافي المبدى خلال خصومة الإلغاء : أن يقدم أمام المحكمة ذاتها في فترة نظر الدعوى الإدارية ، لا في فترة تحضيرها أمام مفوضي الدولة ، والمحكمة الإدارية هي صاحبة السلطات في أن تأذن أو لا تأذن بتقديم هذا الطلب ، فإذا كانت لدعوى الإلغاء بالذات طبيعة خاصة من حيث مراعاة مواعيدها وإيداع عريضتها قلم كتاب المحكمة المختصة ، فإنه لا يغني عن ذلك تقديمها شفاهة أو بمذكرة أمام مفوض الدولة ، بعيدًا عن هيمنة المحكمة ورقابتها ، يظاهر ذلك أن الطلبات الإضافية الواردة عن طعون الإلغاء ينبغي أن تكون مرتبطة بالطلبات الأصلية ارتباطًا تقره المحكمة الإدارية ذاتها ، فتأذن أو لا تأذن بتقديمها طبقًا لاقتناعها ، والمفوض لا يقوم في هذا الشأن مقام المحكمة المذكورة ؛ إذ ليس له من السلطات والاختصاصات غير ما خوله إياها القانون [1] .

640- ولا يجوز قبول أي دفع أو طلب أو أوراق أمام المحكمة ، مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة ، إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة ، أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة ، أو إذا رأت المحكمة – تحقيقًا للعدالة – قبول الدفع أو الطلب أو الأوراق الجديدة ، مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات ، يجوز منحها للطرف الآخر ، باستثناء الدفوع المتعلقة بالنظام العام .

وقد جرى العمل على قبول جميع الأوراق والمستندات والدفوع والطلبات العارضة التي تقدم أمام المحكمة ، ثم تبحث المحكمة ذاتها

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 27 من سبتمبر سنة 1965م، « مجموعة السنة العاشرة، ص1758 » .

هـذه الأوراق والمسـتندات، أو تحيـل القضـية مـرة أخـرى إلى هيئـة مفوضـي الدولة ؛ لتتولى تحضيرها من جديد وتعد تقريرًا تكميليًّا فيها .

ونتج عن ذلك : أن بعض الخصوم يؤجلون تقديم الأوراق والمستندات التي يريدون تقديمها إلى ما بعد تحضير الدعوى، ثم يقدمونها عند نظر القضية أمام المحكمة . وقد ترتب على ذلك : تعطيل الفصل في بعض الدعاوى . ويمكن تلافي هذا باختصار مرحلة التحضير من هيئة مفوضي الدولة، وإسناد مهمة التحضير إلى المحكمة ذاتها .

ويجوز إبداء الطلبات العارضة أو الدفوع الجديدة أمام المحكمة في أي مراحل الدعوى، ولو أمام المحكمة الإدارية العليا . ولكن يشترط أن يكون الطلب العارض مما يدخل في ولاية القضاء الإداري .

الطلبات الاحتياطية :

641- الأصل أن يحدد المدعي نطاق دعواه وطلباته أمام القضاء، ولا تملك المحكمة من تلقاء نفسها أن تتجاوزها، فإذا حكمت بدون ما يطلبه أطرافها، فإنها تكون قد تعدت حدود سلطتها، ووجب إلغاء ما حكمت به [1] . ومن ثم فإن المحكمة الإدارية العليا قررت أن : الأصل أن نطاق الطعن يتحدد بطلبات الطاعن في تقرير طعنه، وإذ لم يضمن الطاعن تقرير طعنه ما سبق أن طالب به في دعواه أمام المحكمة التأديبية، من طلب صرف مرتبه عن مدة الفصل، فإن هذا الطلب يكون – والأمر كذلك – غير معروض على هذه المحكمة بما لا محل للنظر فيه . وإذا كان

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية المرقومة 1062 للسنة السابعة القضائية، بجلسة 2 من مارس سنة 1968م .

الطاعن قد طلب في تقرير الطعن : الحكم بإلغاء قرار فصله من الخدمة، مع ما يترتب على ذلك من آثار. إلا أن صرف مرتب العامل عن مدة الفصل ليس أثرًا لازمًا لإلغاء قرار الفصل ؛ لأن الأصل – إعمالاً لقاعدة : « أن الأجر مقابل العمل » : - أن حق العامل في مرتبه، لا يعود تلقائيًا بمجرد إلغاء قرار الفصل، بل يتحول إلى تعويض لايقضى فيه إلا بطلب صريح، بعد التحقق من توافر شروط المسئولية الموجبة للتعويض [1] .

642- والحكم باعتبار الخصومة منتهية، استنادًا إلى استجابة الجهة الإدارية إلى الطلب الاحتياطي، يكون مخالفًا للقانون . وأساس ذلك : أن المحكمة تكون قد رفضت – بقضاء ضمني – إجابة المدعي إلى طلبه الأصلي، دون أن تضمن حكمها الأسباب التي بنت عليها هذا الرفض، بالمخالفة لصريح نص قانون المرافعات المدنية والتجارية [2]. والطلب الاحتياطي لا تقوم الحاجة إليه متى

---

(1) انظر : حكمها الصادر في الطعن الرقيم 624 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 2 من ديسمبر سنة 1972م .

(2) قررت المحكمة الإدارية العليا – في الطعن الرقيم 397 للسنة السادسة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 13 من يونيو سنة 1976م – أن : من المسلم به : أنه إذ قضت المحكمة للمدعي بطلبه الاحتياطي دون طلبه الأصلي، جاز له قانونًا الطعن في الحكم، بالنسبة إلى الطلب الأصلي وفقًا لقانون المرافعات الذي يقضي بأنه : «لا يجوز الطعن في الأحكام إلا من المحكوم عليه، ولا يجوز ممن قَبِل الحكم، أو ممن قضي له بكل طلباته، ما لم ينص القانون على غير ذلك » . فيستفاد من مفهوم المخالفة لهذه القاعدة أن : من لم يقض له بكل طلباته يجوز له الطعن في الحكم . وبهذه المثابة وإذ كان الطلب الاحتياطي للمدعي يمثل القدر الأدنى – لطلباته وهو لا يعدو أن يكون تحوطًا لما قد تنتهي إليه المحكمة من=

أجيب الطلب الأصلي . والمحكمة المختصة بالطلب الاحتياطي لا تتعرض له إلا إذا رفض الطلب الأصلي ؛ فإذا كان الطلب الأصلي هو : إلغاء قرار الفصل من القوات المسلحة ، مما يدخل في اختصاص اللجان القضائية للقوات المسلحة ، وكان الطلب الاحتياطي، تسوية حالة المدعي الوظيفية بعد تعيينه بهيئة عامة ، فإنه يتعين على محكمة القضاء الإداري المختصة بالطلب الاحتياطي، ألا تتعرض له وتفصل فيه، إلا بعد الفصل في الطلب الأصلي من اللجان القضائية للقوات المسلحة ؛ إذ يعتبر الطلب الاحتياطي معلقاً على شرط واقف هو : انتهاء الفصل في الطلب الأصلي . ومن ثم يتعين الحكم بوقف الدعوى في الطلب الاحتياطي لحين الفصل في الطلب الأصلي (1) .

=رفض طلبه الأصلي – فإن عدم إجابة المدعي إلى طلبه الأصلي يعتبر بمثابة رفض لبعض طلباته التي أقام بها دعواه، هذا ولما كان الحكم المطعون عليه قد قضى باعتبار الخصومة منتهية، استنادًا إلى استجابة الوزارة المدعى عليها إلى الطلب الاحتياطي للمدعي، فإنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه، وذلك اعتبارًا بأن قضاءه هذا إنما يعني حتمًا : أن المحكمة قد رفضت – بقضاء ضمني – إجابة المدعي إلى طلبه الأصلي، دون أن تضمن حكمها الأسباب التي بنت عليها هذا الرفض، وهو الأمر الذي يشكل مخالفة صريحة لقواعد قانون المرافعات التي تقضي بأنه : «يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها، وإلا كانت باطلة » . وبناء على ذلك : يتعين إلغاء الحكم المطعون عليه، وبحث الطلب الأصلي للمدعي، وإصدار حكم مسبب فيه.

(1) قضت المحكمة الإدارية العليا – في الطعن المرقوم 445 للسنة الحادية والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 14 من يناير سنة 1979م بأن : الحكم المطعون فيه لم يصادف الصواب، فيما انتهى إليه من تكييف= =الطلب الاحتياطي على الوجه الذي أورده به، واعتبره به أثرًا من آثار إلغاء القرار، بالاستغناء عن خدمات=

643- والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يفتح الباب أمامها لتتناول - بالنظر والتعقيب - الحكم المطعون فيه، فيما قضى به في الطلب الأصلي والطلب الاحتياطي؛ فإذا كان الطلب الأصلي مما تختص به اللجان القضائية للقوات المسلحة، والطلب الاحتياطي

=المدعي وهو موضوع الطلب الأصلي، ذلك أن الطلب الاحتياطي – على العكس من ذلك: لا تقوم الحاجة إليه متى أجيب الطلب الأصلي . ولهذا لا تعرض المحكمة المختصة به وتفصل فيه إلا عند رفض الطلب الأصلي . والطلب بحسب ما أورده المدعي صريح في تعلقه بتسوية حالته في هيئة النقل العام، فيما لو رفض طلبه إلغاء قرار نقله من القوات المسلحة؛ إذ عندئذ ينظر المدعي في الوضع الذي يكون عليه في هذه الهيئة، وتبدو مصلحته في تحديد مرتبه ودرجته منذ التحاقه بها، وهو موضوع طلبه الاحتياطي، ومثل هذا الطلب الذي يتعلق بوضعه في هذه الهيئة إذا ما استقر أمر قرار الاستغناء عنه – برفض طلبه الأصلي – هو مما تختص به محكمة القضاء الإداري، بمراعاة الدرجة التي بلغها في هذه الهيئة إلى حين انتهاء خدمته فيها، وهو بهذه المثابة بعيد عما تختص به لجنة ضباط القوات المسلحة ولجان أفرع هذه القوات القضائية للقوانين المشار إليها، لتعلقه عندئذ من ليس من هؤلاء الضباط، واتصال المنازعة بالهيئة المدنية التي يعمل بها ويريد تسوية حالته من حيث المرتب والدرجة فيها ووفقًا لكادرها . على أن محكمة القضاء الإداري مع اختصاصها بنظرها الطلب الاحتياطي لا تعرض لحقه وتفصل فيه، إلا إذا انتهى الأمر في طلبه الأصلي برفض اللجنة المختصة بنظره له . ولهذا يكون مرجأً بطبيعته إلى حيث انتهاء الفصل في الطلب الأصلي من قبل تلك اللجنة، فهو إذن معلق إلى هذا الحين . وعلى هذا الشرط الواقف وهو انتهاء الفصل في ذلك الطلب الأصلي بالرفض . ولا وجه والحالة هذه إلى ما ورد بتقرير الطعن من أنه يجب إعادة الدعوى إلى المحكمة للفصل في هذا الطلب ؛ إذ لا معنى لذلك والطلب كما سبق في حكم الموقوف، من حيث أصل اتصاله بالمحكمة، إلى حين الفصل في الطلب الأصلي، وليس ثم إذن معنى لإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري الآن».

مما تختص به محكمة القضاء الإداري، فإنه يتعين على محكمة القضاء الإداري إحالة الطلب الأصلي إلى اللجان القضائية للقوات المسلحة المختصة بنظره . وأساس ذلك : أن اللجنة القضائية للقوات المسلحة جهة قضائية [1] .



(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا السابق رقم 445 للسنة الحادية والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 14 من يناير سنة 1979م .

المبحث الثاني

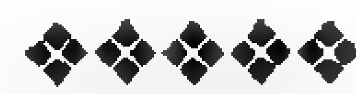
الدفوع والطلبات العارضة من المدعى عليه وكيفية تقديم الطلبات العارضة، وحدود قبولها

سندرس هذا المبحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : الدفوع والطلبات العارضة من المدعى عليه .

المطلب الثاني : كيفية تقديم الطلبات العارضة .

المطلب الثالث : حدود قبول الطلبات العارضة .



المطب الأول

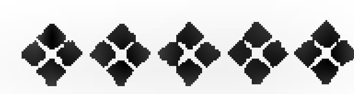
الدفوع والطلبات العارضة من المدعى عليه

644- الدفع هو ما يبديه المدعى عليه في الدعوى الإدارية ، لكي يتقي الحكم عليه بالطلبات التي يطالب بها المدعي في دعواه كلها أو بعضها . والدفع وسيلة المدعى عليه؛ لأنه لا يستطيع أن يقدم طلبات عارضة تؤدي إلى تفريع الخصومة ، واتساع نطاقها المبين بعريضة الدعوى ؛ إذ تمر الدعوى الإدارية بإجراءات منذ وقت إيداع العريضة حتى يصدر حكم فيها ، وهذه الإجراءات تختلف عن الإجراءات المقررة في المرافعات المدنية والتجارية . وسبب ذلك : أن المشرع لو منح المدعى عليه حق تقديم طلب عارض لأدى ذلك إلى إعادة تحضير الدعوى تبعًا لهذا الطلب . أما الدفوع فهي مجرد إنكار وليست طلبات إيجابية .

وحق الدفاع مكفول للمدعى عليه مثل ما هو مكفول للمدعي في الرد على دفوع المدعى عليه، ولا يقيد من هذا الحق سوى قواعد النظام العام والآداب العامة .

645- وتثير هيئة تحضير الدعوى وهيئة المحكمة كل الدفوع في المرافعات الإدارية حينما تقف عليها، ولو لم تتعلق بالنظام العام ؛ مثل الدفع بالتقادم، فإنه لا يتعلق بالنظام العام . أما الدفع الذي يتعلق بالنظام العام – مثل الدفع بعدم الاختصاص الولائي بنظر الدعوى – فإنه تجب إثارته ولو لم يطلبه الخصوم، كما لو كانت الدعوى ليست من بين الطلبات التي يختص بها مجلس الدولة، ولو تقرر هذا الاختصاص لمحاكم مجلس الدولة بتشريع لاحق صدر بعد رفع الدعوى .

وكذلك الدفع بعدم قبول الدعوى من الناحية الشكلية ؛ لرفعها من غير ذي صفة، أو لرفعها على غير ذي صفة، أو لرفعها دون أن يسبقها تظلم إذا كان التظلم واجبًا، أو لرفعها بعد انقضاء المواعيد، وكذلك الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها .



المطلب الثاني
كيفية تقديم الطلبات العارضة

646- يقدم المدعي الطلب العارض أمام هيئة التحضير، أو أمام هيئة المحكمة مباشرة أثناء نظر الدعوى، أو بعريضة يودعها سكرتارية المحكمة مثل الدعوى الأصلية .

وإذا قدم الطلب العارض أمام المحكمة في الجلسة، فلا يلزم لذلك توقيع محام عليه ؛ لأن هذا التوقيع لازم لصحة إيداع العريضة بقلم

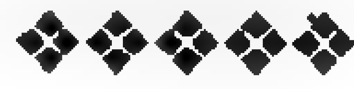
الكتاب .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا عدم جواز تقديم الطلبات العارضة المتعلقة بدعاوى الإلغاء أمام المفوض ؛ لأن المحكمة لا تقبل هذه الطلبات، إلا إذا تحققت من وجود ارتباط أكيد بينها وبين الطلب الأصلي[1] .

647- ويلاحظ بعض الباحثين على هذا الحكم : أنه يؤدي إلى غل أيدي هيئة المفوضين في تحضير الدعوى، ويطيل الإجراءات في دعاوى الإلغاء عند تقديم الطلب العارض دون مقتض ؛ فإذا كان على المفوض أن يقبل الطلبات العارضة المتعلقة بالدعاوى الإدارية غير دعاوى الإلغاء، ويكون له سلطة تقديرية يستطيع بمقتضاها أن يقرر وجود ارتباط بين الطلب العارض والطلب الأصلي أو عدم وجوده، وذلك تحت رقابة المحكمة، فلا توجد حكمة من منعه

(1) فقد قضت بأن : الطلبات العارضة المتعلقة بطعون الإلغاء لا يجوز إبداؤها إلا بعريضة تودع سكرتارية المحكمة، أو تقدم أمام هيئة المحكمة مكتملة، ولا يجوز إبداء هذه الطلبات أمام هيئة مفوضي الدولة ؛ لأنها لا تقوم مقام المحكمة في اختصاصها وممارسة ولايتها، ولا يعتبر مفوض الدولة بالنسبة إليها بمثابة قاضي التحضير الذي يتمتع باختصاصات أرحب بولاية الحكم، وأشمل في كثير من طلبات الدعوى ودفوعها، وهذا لا يمكن أن يصدق على هيئة مفوضي الدولة في القضاء الإداري . فمهمة القاضي الإداري : أنه يقوم بنفسه بولاية قاضي التحضير والمحكمة بهيئتها الكاملة ؛ إذ طبيعة الدعوى الإدارية تقتضيه : أن يقوم بدور إيجابي في تسيير الدعوى وتوجيهها ولا يترك أمرها للخصوم .
– انظر : حكمها الصادر في القضية الرقيمة 799 للسنة السابعة القضائية، بجلسة 27 من يونيو سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة » .

من هذا الاختصاص في طلبات الإلغاء، ما دامت المحكمة هي التي تراقبه، سواء أكانت الدعوى بالإلغاء أم بغير الإلغاء، ولا توجد حكمة كذلك من تكليف الخصوم بإضافة الطلب العارض بعريضة تودع سكرتارية المحكمة، ثم تحال العريضة بعد ذلك للمفوض؛ كي يحضرها مع الطلب الأصلي، أو ينتظر صاحب الطلب إلى أن تحال الدعوى بالتقرير في الطلب الأصلي للمحكمة، ثم يتقدم بطلبه العارض، ثم يتقرر بعد ذلك إحالة الدعوى إلى هيئة المفوضين لتحضيرها حسب الطلب العارض. ولذا لا يوجد سبب واحد وجيه يدعو إلى التفرقة بين الطلب العارض المتعلق بدعاوى الإلغاء، والطلب العارض المتعلق بغيرها من الدعاوى[1].



المطلب الثالث

حدود قبول الطلبات العارضة

648- يجوز أن يقدم المدعي طلبات عارضة تتضمن تصحيح الطلب الأصلي، أو تعديل موضوعه بسبب ظروف طرأت، أو أمور تبينها بعد رفع الدعوى، بشرط أن تكون الطلبات العارضة مكملة للطلب الأصلي، أو مترتبة عليه، أو متصلة به اتصالاً وثيقًا لا يقبل التجزئة[2].

---

(1) انظر: الدكتور عبد العزيز خليل بديوي: الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق، ص164، 165.

(2) نصت المادة 31 من قانون مجلس الدولة على أن: « لرئيس المحكمة أن يطلب إلى ذوي الشأن أو إلى المفوض، ما يراه لازمًا من إيضاحات. =

ويجوز أن يقدم طلبات عارضة تتضمن إضافة أو تغييرًا في سبب الدعوى، إذا كانت مرتبطة بالطلب الأصلي ارتباطًا كليًّا وأذنت المحكمة بتقديمها .

649- ويستطيع المدعي في الدعوى الإدارية أن يعدل طلبه بإلغاء القرار الإداري، إلى طلب تعويض عن القرار غير المشروع، في أي مرحلة من مراحل بحث الدعوى حتى تحجز للحكم . فإذا ظهر للمدعي أثناء نظر الدعوى أن دعوى الإلغاء لا تقبل من الناحية الشكلية لانقضاء مواعيد الإلغاء، أو لعدم التظلم الوجوبي مثلا فيمكنه أن يعدل طلبه بالإلغاء إلى طلب تعويض ؛ لأن طلب التعويض يخضع لمواعيد السقوط، ولكنه لا يتقيد بالقيود المقررة في طلب الإلغاء .

ويجوز أن يعدل المدعي طلبه ؛ فلو رفع دعواه بإلغاء قرار صدر من جهة إدارية معينة، ثم بان له بعد رفع الدعوى أن القرار المطعون فيه صدر من جهة إدارية أخرى، تختلف عن الجهة التي ذكرها في صحيفة الدعوى، فيمكنه في هذه الحالة أن يصحح شكل دعواه ويعدل طلبه، بتحديد الجهة الإدارية التي أصدرت القرار .

=ولا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق، مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة، إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة، أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة . ومع ذلك إذا رأت المحكمة تحقيقًا للعدالة قبول دفع أو طلب أو ورقة جديدة جاز لها ذلك، مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهًا يجوز منحها للطرف الآخر . على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبداؤها في أي وقت، كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها » .

650- ويجوز للمدعي أن يعدل طلباته التي أوردها في صحيفة الدعوى، ولكن القانون اشترط أن يقدم طلب الإلغاء إلى المحكمة في ميعاد معين، ولذا يجب أن يكون هذا الميعاد قائمًا بالنسبة للقرارات التي يضاف طلب إلغائها عن طريق التعديل (1).

ويجوز أن يعدل المدعي طلبه . فيضيف طلبًا جديدًا إلى الطلب الأصلي، ولكن يشترط أن يرتبط الطلب الجديد الطلب الأصلي ارتباطًا أكيدًا لا يقبل التجزئة ؛ كما لو رفع دعوى إلغاء يطعن فيها على القرار الصادر بتقدير الكفاية، وترتب على هذا : صدور قرار آخر، مثل تخطيته في الترقية، أو حرمانه من إحدى علاواته الدورية، فيستطيع المدعي في هذه الحالة أن يضيف طلبًا آخر يطعن في القرار الجديد المترتب على القرار الأول الصادر بتقدير الكفاية . بيد أن إضافة هذا الطلب العارض قد لا يجدي ؛ لأنه أثر من آثار الطلب الأصلي، والفصل في الطلب الأصلي يؤدي إلى حسم النزاع في الطلب العارض ولو من غير إضافته.

وكما لو طالب المدعي ببدل إقامة معين، ثم طلب طلبًا إضافيًا آخر أثناء نظر الدعوى، بالحكم له بما يكون قد استجد له بعد رفع الدعوى، أو يطلب الحكم له بالفوائد القانونية .

651- ولا يعد تغيير سبب الدعوى طلبًا عارضًا ؛ لأنه لم يتضمن تغييرًا في الطلبات الواردة بصحيفة الدعوى، ومن ثم فإن المدعي يستطيع أن يضيف أثناء نظر الدعوى أسبابًا قانونية يراها مؤيدة له في دعواه .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن المرقوم 188 الصادر بجلسة 3 من مايو سنة 1949م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة، ص696 » .

ويلتزم المفوض في مرحلة تحضير الدعوى، والمحكمة أثناء نظر الدعوى باتباع الأسباب القانونية الصحيحة، ولو لم يطلب الخصوم ذلك .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للطلبات العارضة التي تتعلق بدعوى الإلغاء : (أن الطلبات العارضة المتعلقة بطعون الإلغاء، لا يجوز إبداؤها خلال نظر الخصومة وإقحامها عليها، إلا بعد استئذان المحكمة ؛ كيلا تقبل من هذه الطلبات إلا ما تتحقق المحكمة في شأنه من قيام الارتباط بينه وبين الطلب الأصلي . وعلى ذلك لا تتصل المحكمة الإدارية بالطلب الإضافي إلا إذا قدمه المدعي وفقاً للأوضاع التي رسمها قانون مجلس الدولة، وهي لا تخرج عن إيداع عريضة الطلب الإضافي في سكرتارية المحكمة المختصة، أو التقدم بهذا الطلب أمام المحكمة بهيئتها الكاملة)[1] .



(1) حكمها الصادر بجلسة 27 من يونيو سنة 1965م، في القضية الرقيمة 799 للسنة السابعة القضائية، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، المبدأ رقم 162، ص1758 » .

المبحث الثالث

التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء وميعاد الطعن فيها، وتعديل الطلبات الذي لا يتقيد بميعاد ومواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء وميعاد الطعن فيها ، وتعديل الطلبات الذي لا يتقيد بميعاد .

المطلب الثاني : مواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية ، ووجوب تقديم الطلبات العارضة إلى المحكمة في المدة القانونية.



المطلب الأول

التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء وميعاد الطعن فيها ، وتعديل الطلبات الذي لا يتقيد بميعاد

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء . وميعاد الطعن فيها .

الفرع الثاني : تعديل الطلبات الذي لا يتقيد بمدة الستين يومًا .

الفرع الأول

التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء وميعاد الطعن فيها

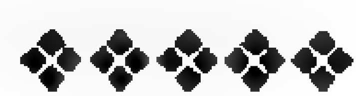
652- تعديل الطلبات أثناء نظر الدعوى يجب أن يتم بمراعاة مدة الستين يومًا بالنسبة لطلبات الإلغاء الجديدة ؛ إذ يجوز أن يعدل المدعي طلبات الإلغاء في الدعوى، فيضيف طلبًا بإلغاء قرار جديد، ولكن يشترط أن تكون مدة الطعن مستمرة بالنسبة للقرار الإداري الجديد، الذي يطلب صاحب الشأن إلغاءه بطريق التعديل[1] .

ويجوز أن يطلب صاحب الشأن التعديل أثناء إجراءات الدعوى، وقبل أن يغلق باب المرافعة فيها، إذا تم التعديل خلال المدة القانونية، ووجد ارتباط بين الطلبات الأصلية والطلبات المعدلة، وقامت معها على أساس واحد، ولم يترتب على قبولها تعطيل الفصل فيها . فلو أن صاحب الشأن طعن في قرار ترقية؛ لأنه اشتمل على تخطيته، وكان القرار لم ينشر ولم يعلن به صاحب الشأن، ولم يَعْلم به علمًا يقينيًا تفصيليًا . وأودعت جهة الإدارة المدعى عليها ملف الدعوى، متضمنًا الكشف الشامل للترقيات خلال نظر الدعوى، فعدل المدعي طلباته قبل انقضاء المدة القانونية للطعن من يوم إيداع الملف، فالدعوى تكون مقبولة شكلاً ؛ لأن التعديل قدم في الميعاد القانوني، ولكن لو عدل صاحب الشأن طلباته، فأضاف طلبًا

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقومة 259 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 3 من مايو سنة 1949م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثالثة، ص696 » .

بإلغاء قرار جديد مضى على نشره أو إعلانه به أو علمه به علمًا يقينيًا تفصيليًا أكثر من ستين يومًا، فالطلب لا يقبل شكلاً[1].



الفرع الثاني

تعديل الطلبات الذي لا يتقيد بمدة الستين يومًا

653- لو كان تعديل الطلبات لا يعد طعنًا في قرار إداري جديد يختلف عن القرار الإداري الأصلي، الذي طعن فيه صاحب الشأن، في الدعوى المرفوعة في المدة القانونية، فهذا التعديل لا يقتضي احتساب مدة جديدة للطعن، ما دام أن الطلب المعدل يعد تصحيحًا للطلب الأصلي، ويدخل ضمن طلباته الأصلية التي شملتها عريضة الدعوى. فلو كان المدعي قد طعن في القرار الإداري أثناء المدة القانونية، وطلب إلغاءه كله بمحتوياته ومشتملاته، وكان قد تضمن تخطيته في الترقية، فإن عموم طلباته يدخل فيها تعديل طلبه وتصحيحه من واقع ما اشتمل عليه القرار، ولا يعد طعنًا في قرار إداري جديد، ومن ثم فإن هذا الطعن لا يقتضي احتساب مدة جديدة، أو مراعاة مدة الطعن في الطلب الأصلي.

وكذلك لو كان الطلب الإضافي يعد طلبًا عارضًا مترتبًا على الطلب الأصلي، ولا يعد طلبًا جديدًا مستقلاً؛ لأنه لم يتضمن ما يجب أن ترفع به دعوى جديدة، وإنما تسمح قواعد قانون المرافعات بقبوله، حتى

---

(1) انظر : المستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص282، 283 .

يغلق باب المرافعة، بناء على أن حق المدعي ينمو كحق المدعى عليه ويتبعه، فهذا الطلب يقبل، ولا تحسب مدة جديدة للطعن، أو مراعاة ميعاد الطعن بالنسبة للطلب الأصلي.

654- ويجوز للمدعي – حين نظر الدعوى – أن يقدم طلبات عارضة تتضمن تصحيح الطلب الأصلي، أو تعديل موضوع الطلب الأصلي، لمواجهة ظروف طرأت أو ظهرت بعد أن رفع الدعوى.

ويجوز للمدعي كذلك أن يقدم طلبًا مكملاً للطلب الأصلي أو مترتبًا عليه، أو مرتبطًا به ارتباطًا لا يقبل التجزئة، أو متصلاً به اتصالاً لا يقبل الانفصال.

وإذا كان الطلب الأصلي قد قدم أثناء المدة القانونية، فلا يلزم أن يتم التصحيح أو التعديل في هذه الحالات خلال مدة الستين يومًا كذلك.

655- ويجوز لصاحب الشأن أن يعدل طلباته المتعلقة بالطعن في قرار حين نظر الدعوى؛ بسبب مخالفته للتشريع، بأن يبين طلبه الأصلي، فلو كانت طلبات المدعي الأصلية التي قدمها أثناء المدة القانونية تشتمل في عمومها على الطعن في قرار إداري؛ لأنه خالف التشريعات، فيجوز توضيح هذا الطلب أو تعديله بدعوى إلغاء هذا القرار. ولا يشترط أن يكون هذا التوضيح أثناء المدة القانونية المقررة لدعوى الإلغاء، ما دام أن هذا التعديل يترتب على الطلب الأصلي أو يكمله، أو يرتبط به ارتباطًا كليًا، أو يتصل به اتصالاً وثيقًا لا يقبل التجزئة.

656- ويجوز تفسير الطلب الأصلي الخاص بطلب إلغاء قرار إداري في أي وقت، حين نظر الدعوى إلى أن يغلق باب المرافعة، إذا كان

هـذا الطلـب يـرتبط بالطلـب الأصـلي، ولا يعـد في هـذه الحالـة أنـه طلب إلغاء جديد، ولذا لا يتقيد إبداء هذا التفسير بالمدة القانونية المقررة . قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : إذا كان المدعي قد استهدف بدعواه منذ البداية: إلغاء القرار المطعون فيه بالقدر الذي يتضمن تركه في الترقية التي يستحقها بحسب قواعد التنسيق، ثم فسر دعواه أخيرًا بما يوضح الغرض الذي يبين من فحوى صحيفتها، فإن هذا التفسير جائز في كل وقت، لغاية انتهاء المرافعة، ما دام مرتبطًا بالطلب الأصلي، ولا يعتبر أنه طلب إلغاء جديد . ويكون الدفع بعدم الاختصاص على غير أساس سليم [1] . ولكن لا يوجد مانع قانوني من أن يبدي المدعون طلبات جديدة في حدود المواعيد التي حددها القانون، لمواجهة ظروف طرأت بعد رفع الدعوى [2] .

657- ويجوز أن يغير المدعي سبب الدعوى القانوني، فيطعن بالإلغاء في القرار الإداري في أي وقت، وفي أي حالة تكون الدعوى عليها، ومن غير تقييد بالمدة القانونية . ويجوز له أن يضيف أسبابًا جديدة للطعن في القرار المطلوب إلغاؤه، من غير تقيد بمدة الستين يومًا .

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 27 من أبريل سنة 1949م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1086، 1087 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 14 من يناير سنة 1950م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1087 » .

وحين يتنازل صاحب الشأن عن بعض الطلبات في الدعوى، أو يقصر طلبه على جزء منها، لا يعد قد طلب طلبات جديدة، ولذا يجوز اتخاذ هذا الإجراء في أي حالة تكون الدعوى عليها، ولا يحتسب له ميعاد طعن جديد، ولا يتقيد بمدة الستين يومًا.

658- ولو حدث تغيير في بعض الآثار التي تترتب على القرار الإداري المطعون فيه أثناء نظر الدعوى، فلا يمحو هذا التغيير الخصومة الأصلية أو ينهيها، وإنما تظل الخصومة موجودة مع تغير بعض ظروفها. ويجب على القضاء الإداري أن يحسم النزاع حسب الظروف المستحدثة، وتبعًا للآثار القانونية المترتبة على هذه الظروف.

وهذا لا يستلزم فتح ميعاد جديد للطعن في القرارات الإدارية الجديدة، التي أنشأت تغيير الآثار الناجمة عن القرارات الأولى المطعون فيها، ولا يستلزم التظلم من هذه القرارات، مثل ما يستلزمه التشريع في القرارات الإدارية الصادرة ابتداء؛ كما لو رفع صاحب الشأن دعوى بإلغاء قرار تخطاه في الترقية، ثم صدر قرار بترقيته أثناء نظر الدعوى، ففي هذه الحالة يقتصر النزاع على ترتيب أقدمية المدعي بين زملائه.

وكذلك لو رفعت دعوى إلغاء قرار صدر بعقوبة تأديبية في جريمة تأديبية، ثم صدر قرار بتخفيض العقوبة التأديبية أثناء نظر الدعوى، فإن العقوبة المخفضة تصير هي محل دعوى الإلغاء في هذه الحالة [1].

---

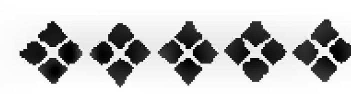
(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 43 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 21 من سبتمبر سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص1243 ».

المطلب الثاني
مواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية
ووجوب تقديم الطلبات العارضة إلى المحكمة
في المدة القانونية

سنقسم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول : مواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية .

الفرع الثاني : وجوب تقديم الطلبات العارضة إلى المحكمة في المدة القانونية

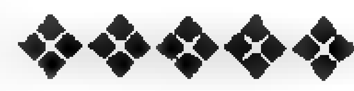


الفرع الأول
مواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية

659- لو قدم صاحب الشأن طلبًا احتياطيًا ، أثناء نظر الدعوى قبل منه ، لو وجد ارتباط بينه وبين الطلب الأصلي في الدعوى . أما إذا لم يوجد ارتباط بينه وبين الطلب الأصلي في سببه أو موضوعه ، وظهر للمحكمة أن الطلب الاحتياطي دعوى جديدة ، يريد صاحب الشأن أن يلحقها بالدعوى الأصلية ، دون أن يتبع الإجراءات القانونية اللازمة للتقاضي أمام القضاء الإداري ، والموضوعة لتحقيق العدل ، والمتعلقة بالنظام العام ، فلا تجوز مخالفتها ، فالطلب الاحتياطي في هذه الحالة لا يقبل بحالته . فلو كان الطلب الاحتياطي خاصًا بإلغاء قرار إداري ، ومرتبطًا بالطلب الأصلي في الدعوى ، فينبغي أن يقدمه صاحب الشأن أثناء المدة القانونية المقررة للطعن بالإلغاء . وأما لو كان الطلب

الاحتياطي خاصًا بإلغاء قرار إداري، ولكنه غير مرتبط بالطلب الأصلي، فيجب على صاحب الشأن أن يتخذ إجراءات رفع الدعوى المتعلقة به خلال المدة القانونية التي تخصه .

فإذا أصدر القضاء الإداري حكمًا بعدم قبول الطلب الأصلي شكلاً، وحاز هذا الحكم قوة الشيء المقضي به فلم يطعن فيه، ولكن جهة الإدارة طعنت في الطلب الاحتياطي وطالبت بالتعريض، فلا يثير هذا الطعن النزاع في الجزء المتعلق بطلب الإلغاء، لانتفاء الارتباط بين هذا الجزء المطعون فيه الخاص بالطلب الاحتياطي – وهو التعويض – وبين الجزء الذي لم يطعن فيه – وهو الحكم الصادر بعدم قبول طلب إلغاء القرار الإداري – ؛ إذ لا يمكن القول بأن الحكم في أحد الجزئين يؤثر في نتيجة الحكم في الجزء الآخر (1) .



الفرع الثاني

وجوب تقديم الطلبات العارضة إلى المحكمة في المدة القانونية

660- كل طلب يرفع إلى محاكم مجلس الدولة – سواء أكان يفتتح الخصومة، أم كان يتعلق بطعون الإلغاء التي لا يجوز إبداؤها أثناء نظر الدعوى، أو لا يجوز إقحامها عليها إلا بعد الحصول على إذن من المحكمة ؛ لأن المحكمة لا تقبل الطلبات، إلا إذا تحققت من وجود الارتباط بينها وبين الطلب الأصلي – يشترط

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 346 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة أول أبريل سنة 1967م .

فيه : أن يقدم إلى قلم كتاب المحكمة المختصة، بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة .

ويتصل القضاء الإداري بالطلبات الإضافية إذا قدمها المدعي، تبعًا للمنهج الذي وضعه قانون مجلس الدولة، وهو محصور في أحد أمرين :

الأمر الأول : أن يودع المدعي عريضة الطلبات الإضافية قلم كتاب المحكمة المختصة .

الأمر الثاني : أن يتقدم المدعي بهذه الطلبات أمام المحكمة بهيئتها الكاملة أثناء نظر الدعوى (1) .

ولكن إذا قدم المدعي الطلبات الإضافية المتعلقة بالطعن في قرار إداري بمذكرة، إلى هيئة مفوضي الدولة أثناء جلسة تحضير الدعوى، فلا يعد اختصامًا لهذا القرار أمام المحكمة المختصة ؛ لأن اختصاصات هيئة مفوضي الدولة تختلف عن اختصاصات المحكمة، ولا يجوز أن تباشر هيئة المفوضين ولاية المحكمة، ولا يعد مفوض الدولة بمثابة قاضي التحضير للمحكمة ؛ لأن قاضي التحضير حين يباشر اختصاصاته يشبه هيئة المحكمة كاملة، والقرارات والأحكام التي يصدرها تشبه القرارات والأحكام التي تصدرها المحكمة بهيئتها الكاملة . أما هيئة مفوضي الدولة في القضاء الإداري فلا يصدق هذا عليها . وحينما يمارس

---

(1) انظر : الطعون المرقومة 1272، 1291، 1480 للسنة العاشرة القضائية، الصادرة بجلسة 26 من يونيو سنة 1966م . والمستشار سمير صادق : ميعاد رفع دعوى الإلغاء – المرجع السابق، ص289. والمستشار معوض عبد التواب : الدعوى الإدارية وصيغها – المرجع السابق، ص93 .

القاضي الإداري اختصاصاته يقوم بولاية قاضي التحضير وولايته والمحكمة بكامل هيئتها ؛ فطبيعة الدعوى الإدارية تقتضي منه، أن يقوم بدور إيجابي في تسيير الدعوى وتوجيهها ولا يتركها للخصوم .

661- ويشترط في الطلب الإضافي المتعلق بالطعن في قرار إداري - والذي يعرضه المدعي أثناء دعوى الإلغاء - شرطان :

الشرط الأول : أن يقدمه أثناء المدة القانونية المقررة، وهي الستون يومًا .

الشرط الثاني : أن يقدمه أمام ذات المحكمة خلال نظر الدعوى الإدارية، وليس في زمن تحضيرها أمام مفوضي الدولة . والقضاء الإداري يختص بالإذن في تقديم هذا الطلب الإضافي ؛ فإما أن يأذن أو لا يأذن .

662- ودعوى الإلغاء تستلزم من المدعي أن يراعي المدة القانونية المقررة للطعن بالإلغاء وهي ستون يومًا . وأن يودع عريضتها قلم كتاب المحكمة المختصة، حتى تخضع لرقابة هيئة المحكمة . ولا يكفي أن يقدمها مشافهة، أو يقدم بها مذكرة أمام مفوض الدولة .

وكذلك يجب أن تقدم الطلبات الإضافية التي ترد على طعون الإلغاء خلال المدة القانونية، وأن تكون مرتبطة بالطلبات الأصلية ارتباطًا وثيقًا تعترف به المحكمة المختصة، وهي إذا اقتنعت بذلك أذنت بتقديمها، ويجوز لها أن ترفض تقديمها إذا لم تقتنع . ولم يخول المشرع مفوض الدولة الإذن في تقديم الطلبات العارضة، فإذا قدم المدعي طلبًا أصليًا بإلغاء قرار إداري، ثم قدم طلبًا إضافيًا بإلغاء قرار آخر، فيجب أن يقدمه أثناء المدة القانونية، وأمام ذات المحكمة الإدارية . فإذا قدمه في مواجهة مندوب

الوزارة أمام مفوض الدولة ، وانقضت مدة الطعن قبل أن يتقدم المدعي بهذا الطلب إلى هيئة المحكمة بكامل هيئتها ، فإنه يكون غير مقبول شكلاً؛ لتقديمه بعد الميعاد[1] .

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 799 للسنة السابعة القضائية، ، الصادر بجلسة 27 من يونيو سنة 1965م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ص508 » .

صيغة إعلان بطلبات جديدة أو بتعديل الطلبات الأصلية

إنه في يوم .... الموافق .... م، الساعة ....

بناء على طلب .... ومهنته .... وجنسيته .... ومقيم .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، والكائن مكتبه برقم .... بشارع .... بمدينة .... محافظة ....

أنا/ .... محضر محكمة .... قد انتقلت في تاريخه أعلاه، وأعلنت كلاً من :

(1) السيد/ .... مدعى عليه بصفته

(2) والسيد/ .... مدعى عليه بصفته

ويعلنان في مواجهة هيئة قضايا الدولة بـ ....

وأعلنتهما بالآتي

أقام الطالب ضد المعلن إليهما الدعوى الرقيمة .... لسنة .... ق أمام محكمة .... وبجلسة .... م عدل الطالب طلباته الأصلية قبل المعلن إليهما إلى : ....

ونظرًا لتخلف ممثل الحكومة عن حضور الجلسة، قررت المحكمة تأجيل الدعوى إلى جلسة .... م، مع التصريح للطالب بالإعلان بطلباته الجديدة .

بناء على ذلك

أنا المحضر سالف الذكر قد أعلنت المعلن إليهما بصورة من هذا، للعلم بتعديل الطلبات على النحو المشار إليه بعاليه، وبتاريخ الجلسة الجديدة التي ستنعقد علنًا أمام محكمة .... في يوم .... الموافق .... م .

ولأجل العلم ....

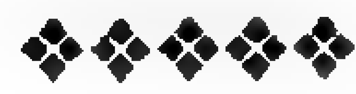
المبحث الرابع

التدخل والإدخال في الدعوى

سندرس هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول : التدخل في الدعوى .

المطلب الثاني : الإدخال في الدعوى .



المطلب الأول

التدخل في الدعوى

663- يعد التدخل في الخصومة Intervention طلبًا عارضًا ، ولكنه من شخص غير أطراف الخصومة الأصليين، الذي قد تدفعه مصلحته إلى التدخل بإرادته واختياره، وبذا يزيد عدد أطراف الخصومة . فالتدخل طلب إضافي في الدعوى ويخضع لنظام الطلبات ؛ إذ هو التصرف الذي ينضم به غير من الأغيار إلى دعوى مرفوعة أصلاً .

ولقد أجاز قانون المرافعات المدنية والتجارية [1] التدخل في الدعوى، فنصت المادة السادسة والعشرون بعد المائة منه على أن : (يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى، منضمًا لأحد الخصوم، أو طالبًا الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى .

ويكون التدخل بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل بدء الجلسة ، أو بطلب يقدم شفاهًا في الجلسة في حضورهم، ويثبت في محضرها ، ولا

---

(1) رقم 13 الصادر في سنة 1968م، والمعدل بالقانون الرقيم 23 في سنة 1992م .

يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة)[1] .

وقررت المحكمة الإدارية العليا أن الأصل في إجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية أن أحكامه لا تطبق أمام القضاء الإداري إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة، وبالقدر الذي لا يتعارض مع الأصول العامة للمرافعات الإدارية وأوضاعها الخاصة بها [2] .

---

(1) بين هذا النص أن التدخل نوعان :

النوع الأول : التدخل الانضمامي أو التبعي أو التحفظي Accesoire ou conservatoire، ويقصد به المتدخل : تأييد أحد الخصوم في طلباته، ابتغاء المحافظة على حقوقه، بطريق الانضمام إلى أحد الخصوم، دفاعًا عن حقه في الدعوى، وهذا التدخل جائز ممن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه .

النوع الثاني : التدخل الخصومي أو الهجومي أو الأصلي Principale ou agressive، ويقصد به المتدخل : المطالبة بحق لنفسه، فهو يدعي لنفسه حقًا يطلب الحكم له به . ويشترط لصحة قبوله شرطان هما :

الشرط الأول : أن يطلب المتدخل حقًا لنفسه، ولذا يجب أن يتوافر في المصلحة التي تبرر قبول التدخل في هذه الحالة، جميع الشروط التي تلزم لقبول الدعوى ؛ فيشترط أن تكون المصلحة قانونية، وحالة، وقائمة، وشخصية، ومباشرة .

الشرط الثاني : أن يوجد ارتباط بين الطلب الذي يسعى المتدخل لإصدار حكم به لنفسه وبين الدعوى الأصلية ؛ إذ إن وجود هذا الارتباط هو الذي يبرر تقديم هذا الطلب، وتتمتع المحكمة المختصة التي يقدم إليها الطلب ويعرض عليها النزاع، بسلطة تقديرية في التحقق من توافر الارتباط أو عدم توافره . وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن التدخل الاختصامي أو الخصومي جائز أمام القضاء الإداري، إذا توافرت شروط القبول، للطالب الذي يطلب الحكم به لنفسه، ووجد ارتباط بين الطلب وبين موضوع الدعوى الأصلية، والمحكمة التي يعرض عليها النزاع صاحبة التقدير في وجود الارتباط أو عدم وجوده .

(2) حكمها الصادر في 27 من مارس سنة 1966م، السنة الحادية عشرة القضائية، ص582 . وحكمها الصادر في 20 من يناير سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، المبدأ رقم 81، ص526 » .

664- فالتدخل نوعان :

النوع الأول : التدخل الهجومي Agressive أو التدخل الأصلي Principale، وهو الذي يقصد به المتدخل : إصدار الحكم له بطلباته وحقوقه في مواجهة كل من المدعي والمدعى عليه . وهذا التدخل يسمى : « التدخل الاختصامي أو الخصامي »[1] ؛ كأن يتدخل المشتري في دعوى استحقاق، ويدعي فيها ملكية العين محل النزاع، ويطلب الحكم له بالعين في مواجهة المتنازعين الأصليين .

النوع الثاني : التدخل الانضمامي أو التحفظي أو التبعي Accessoire، وهو الذي يقصد به المتدخل : الانضمام إلى أحد أطراف الخصومة، سواء أكان المدعي فيطلب الحكم بطلباته على المدعى عليه، أم كان المدعى عليه فيطلب الحكم برفض دعوى المدعي . فالمتدخل يريد بتدخله أن يحافظ على حقوقه، فيساعد أحد الخصوم، ويدافع عن حقه في الدعوى[2] ؛ كأن يتدخل الدائن لمساعدة المدين في الدفاع عن حقه ؛ لكيلا يخسر المدين الدعوى فيؤثر هذا على حق الدائن . أو تتدخل نقابة خصمًا منضمًا لتناصر عضوًا فيها، فترفع معه دعوى إلغاء ضد خصمه .

---

(1) ونحن نؤثر تسميته « التدخل الخصومي » لنسبته إلى الخصومة، إذ سيصبح المتدخل طرفًا في الخصومة .

(2) انظر : المستشار محمد نصر الدين كامل : الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – المرجع السابق، ص545 – 547 . والمستشار معوض عبد التواب : الدعوى الإدارية وصيغها – المرجع السابق، ص82، 84 .

وقد يطلب المتدخل الحكم لنفسه بطلب يرتبط بالدعوى[1]. قضت محكمة القضاء الإداري بأن : (من المقرر قانونًا : أن من يتدخل في الدعوى يجب إما أن ينضم إلى المدعي في طلباته، أو يؤيد فيه طلبات المدعى عليه، أو يطلب الحق المتنازع عليه لنفسه دونهما)[2].

665- والتدخل بطلب الانضمام إلى أحد الخصوم جائز، ممن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ؛ كأن يرفع موظف عام دعوى يطلب فيها إلغاء ترقية موظف آخر، فيتدخل المطعون في ترقيته خصمًا ثالثًا ويدافع عن حقوقه، منضمًا إلى الحكومة في طلب رفض الدعوى.

فإذا كان المتدخل يريد بتدخله إلغاء القرار الإداري المطعون فيه، فهو في هذه الحالة يختصم القرار ذاته ويطعن فيه بالإلغاء، ولذا يجب أن يتقيد بالمدة القانونية المقررة للطعن بالإلغاء[3].

666- وإذا تكوّن القرار الإداري من جزئين، يتضمن أحدهما إدانة المدعي، ويتضمن الثاني إدانة المتدخل المنضم، فإن طعن المدعي في جزئه، أو طعن المتدخل في جزئه، فلا يثير النزاع في الجزء

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص1023، 1024 .

(2) حكمها الصادر في الدعوى الرقيمة 1549 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 18 من مارس سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 515، ص1016 » .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري في القضية المرقومة 211 للسنة الأولى القضائية، الصادر بجلسة 25 من مايو سنة 1948م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية، ص707 » .

الثاني، والمتدخل المنضم في الدعوى ينضم إلى المدعي في طلباته، ليناصره ويقويه ويشد أزره، ولذا يحظر عليه أن يطعن في جزء من القرار، يختلف عن الجزء الذي طعن فيه المدعي الأصلي، أو يطالب بما لم يطلبه المدعي [1].

ويجب أن تتوافر في المتدخل: المصلحة المشروعة المسوّغة لتدخله في الدعوى، فلا يقبل التدخل من غير ذي مصلحة، وممن ليس له صفة؛ لأن التدخل وسيلة للدفاع عن الحق أو المصلحة، عن طريق مساعدة أحد طرفي الخصومة [2].

667- ويجوز التدخل والإدخال في أية حالة تكون عليها الدعوى، سواء أكان أمام المفوض، أم أمام المحكمة الإدارية العليا.

ويجوز طلب هذا التدخل الانضمامي في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، ولو لأول مرة أمام محكمة أعلى درجة [3]. قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: (إذا كان المطعون في ترقيته، بالرغم من أنه لم يختصم ولم يتدخل أمام محكمة القضاء الإداري، فيجوز له التدخل في درجات التقاضي الأعلى، بطلب الانضمام إلى أحد الأخصام، أو من يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه، ولم يكن قد أدخل أو تدخل فيها، وليس من شك في أن الحكم الذي سيصدر في هذه المنازعة ستتعدى

---

(1) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقوم 1304 للسنة الثامنة القضائية، الصادر بجلسة 11 من يونيو سنة 1967م.

(2) انظر: الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق، ص317.

(3) انظر: الدكتور خميس السيد إسماعيل: قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق، ص222.

آثاره إلى طالب التدخل، ويعتبر حجة عليه، ومن ثم ترى المحكمة قبوله خصمًا منضمًّا إلى الحكومة في طلب رفض الدعوى)[1]، ولكن لا يجوز التدخل بعد أن تنتهي المرافعة في الدعوى وتحجز للحكم، قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : (لا محل لقبول طلب التدخل المقدم بعد انتهاء المرافعة في الدعوى وحجزها للحكم)[2] .

668- ولا يتصور التدخل في الدعاوى الإدارية بالإلغاء إلا بالانضمام لأحد طرفي النزاع ؛ لأن المدعي في دعوى الإلغاء يطلب الحكم له بإلغاء قرار إداري نهائي، إذ هي دعوى موضوعية أو عينية، فإذا حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه ألغي بالنسبة للكافة، فلا يجوز أن يتدخل شخص ثالث ليطالب لنفسه بحق من الحقوق، ولكن يجوز له أن يتدخل منضمًّا للمدعي، ويطالب

---

(1) حكمها الصادر في القضية المرقومة 76 للسنة الرابعة القضائية، بجلسة 30 من يناير سنة 1960م .

– وقضت محكمة النقض بأن : « مفاد قانون المرافعات، وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض أنه، إذا اقتصرت طلبات المتدخل على إبداء أوجه دفاع، لتأييد طلبات الخصم الذي حصل الانضمام إليه ،= =ولم يطلب الحكم لنفسه بحق ذاتي يدعيه في مواجهة طرفي الخصومة، فإن التدخل على هذا النحو – أيًّا كانت مصلحة المتدخل فيه – لا يعد تدخلاً هجوميًّا، وإنما هو تدخل انضمامي، مما يجوز طلبه ولو لأول مرة أمام محكمة الاستئناف » .

– حكمها الصادر في المواد المدنية والتجارية، بجلسة 26 من نوفمبر سنة 1968م، « مجموعة السنة التاسعة عشرة القضائية، ص1407».

(2) حكمها الصادر في الدعوى الرقيمة 465 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 21 من يناير سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 108، ص320 » . و « مجموعة الخمس عشرة سنة، ج2، ص1094 » .

بإلغاء القرار المطعون فيه، إذا كان هذا القرار قد مس أحد حقوقه؛ كأن يكون من الموظفين الذين فاتتهم الترقية بسبب القرار المطعون فيه. ويجوز له أن يتدخل منضمًا للمدعى عليه «وهي الحكومة»، فيطالب برفض دعوى الإلغاء إذا كان قد اكتسب ميزة بالقرار المطعون فيه، أو حقق هذا القرار مركزًا قانونيًا مفيدًا له، وإذا ألغي القرار سيحرم من هذه الإفادة، كالمطعون على ترقيته في دعوى إلغاء قرار الترقية.

669- والأمر في طعون الإلغاء محصور في وضعين؛ لأن القرار المطعون فيه إما أن يكون صحيحًا، وإما أن يكون باطلاً، ومن ثم فلا يتصور أن يوجد تدخل خصامي؛ إذ لا حاجة في هذه الطعون إلى اختصام شخص أو جهة إدارية أخرى، غير الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه، ليحتج عليه بالحكم الصادر في الطعن، ما دام أن الحكم الصادر بالإلغاء حجة على الكافة (1).

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أن الاختصام في دعاوى الإلغاء يوجه - مثل التظلم - إما إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه، أو إلى الجهة الرئاسية لها، سواء أكانت جهة رئاسية أم وصائية، أو إلى هاتين الجهتين معًا، ولا يوجد محل لاختصام جهة أخرى غيرهما في دعاوى الإلغاء؛ بحجة أن الحكم يصدر في مواجهتها فتلتزم بتنفيذه؛ لأن دعاوى الإلغاء دعاوى عينية، والأحكام التي تصدر فيها ذات حجية مطلقة، وتسري على الكافة ولو لم يكونوا طرفًا في الدعوى.

---

(1) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 7 من مايو سنة 1958م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية عشرة، ص108».

فالمصلحة منتفية في إدخال الغير واختصامه في الدعوى .

أما دعاوى التعويض والدعاوى الشخصية فيمكن اختصام جهة أخرى، غير الجهة التي أصدرت القرار والجهة الرئاسية لها ، بحجة أن الحكم يصدر في مواجهتها فتلتزم بتنفيذه ؛ لأن الأحكام التي تصدر في هذه الدعاوى ذات حجية نسبية ، ومقصورة على أطراف الخصومة فيها .

670- والتدخل الانضمامي جائز ويقع كثيرًا ، ولكن ينبغي أن تتوافر فيه ثلاثة شروط ؛ كي يكون مقبولاً .

الشرط الأول : أن تتوافر للمتدخل مصلحة حقيقية ، ولو كانت ضعيفة ، لا تجيز للمتدخل رفع دعوى أصلية . ولكن ينبغي أن تكون هذه المصلحة قانونية ، حالة ، وقائمة ، وشخصية ، ومباشرة . ويتحقق شرط المصلحة حين يكون المتدخل في مركز مماثل لمركز المدعي بالنسبة إل القرار المطعون فيه ، ما دام الطعن على القرار ليس من العيوب النسبية التي تبطل القرار بالنسبة إلى رافع الطلب وحده ، وإنما هو من العيوب الأساسية التي تبطل القرار في ذاته وتجعله كأن لم يكن [1] .

ويجوز التدخل بعد انقضاء الميعاد المحدد قانونًا للطعن بالإلغاء ؛ لأن طالب التدخل لو بانت له مصلحة في إلغاء القرار المطعون فيه ، مثل مصلحة المدعي الأصلي تمامًا ، فإنه يجوز له أن يتدخل في الدعوى بالانضمام إلى المدعي في طلباته ، دون أن يتأتي التحدي في مواجهته بفوات ميعاد طلب الإلغاء بالنسبة له .

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 158 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 26 من يناير سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، ص264 » .

الشرط الثاني : أن يكون الطلب الأصلي مقبولاً ؛ فإذا قضى بعدم قبول الطلب الأصلي، أو تنازل المدعي في الدعوى الأصلية عن طلباته، فإن طلب المتدخل يسقط تبعًا لذلك .

الشرط الثالث : أن يوجد ارتباط بين الطلب الذي يسعى المتدخل للحكم به لنفسه وبين الدعوى الأصلية . والتحقق من وجود هذا الارتباط متروك لتقدير المحكمة .

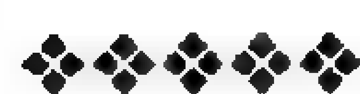
671- ولا يجوز للمتدخل الانضمامي أن يطالب بالحكم له بطلبات جديدة، تبعد عن الطلبات الأصلية التي طلبها الخصم الأصيل المنضم إليه ؛ لأن المتدخل مقيد بالطلبات الأصلية، ولا يجوز للمتدخل الانضمامي أن يدافع عن طلبات أكثر من طلبات الخصم الذي انضم إلى جانبه، فإذا كان الطلب الأصلي بإلغاء جزء من القرار المطعون فيه، فلا يجوز للمتدخل الانضمامي أن يطلب إلغاء القرار كله . ولكن يجوز للمتدخل أن يقدم طعنًا جديدًا بإلغاء كل القرار في الميعاد القانوني، وفي هذه الحالة يجوز ضم الطلبين معًا لوجود الارتباط بينهما، حتى يصدر حكم واحد فيهما [1] .

672- والتدخل طلب عارض، ولذا يتم بذات الطريقة التي تقدم بها الطلبات العارضة، فيمكن أن يتم أمام المحكمة إذا أذنت المحكمة به، ويمكن أن يقدم بعريضة دعوى تودع سكرتارية المحكمة، ويجوز أن يتم أمام المفوض .

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص310 – 312 .

وإذا كان التدخل في الدعوى بصحيفة مستقلة، وجب أن يعلن لجميع الخصوم قبل يوم الجلسة؛ فقد قررت محكمة القضاء الإداري أن: التدخل في الدعوى طبقًا لأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية إذا كان بصحيفة على حدة يجب أن يعلن لجميع الخصوم في الدعوى المراد التدخل فيها قبل يوم الجلسة المحدد لنظرها، إما تأييدًا لأحد الخصوم، أو التماسًا للحكم بطلب مرتبط بالدعوى [1].



المطلب الثاني
الإدخال في الدعوى

673- الإدخال Mise en cause هو: توجيه الخصومة لشخص غريب عن الدعوى ولم ترفع عليه أصلاً، وذلك بناء على طلب الخصوم، أو بأمر من المحكمة؛ بغية تحقيق أحد أهداف ثلاثة، وهي:

الهدف الأول: لكي تحكم المحكمة عليه في مواجهته بالطلبات موضوع الدعوى.

الهدف الثاني: ليكون الحكم الذي يصدر في الدعوى حجة عليه؛ إذ لا يتسنى ذلك إلا إذا صدر الحكم في مواجهته تطبيقًا لمبدأ: «نسبية أثر الأحكام» [2].

الهدف الثالث: لإلزامه بتقديم مستندات لديه، يتحتم الاطلاع عليها

---

(1) حكمها الصادر في الدعوى المرقومة 1603 للسنة الخامسة القضائية؛ بجلسة 16 من مارس سنة 1953م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المبدأ رقم 400، ص673».

(2) انظر: المستشار محمد نصر الدين كامل: الدعوى وإجراءاتها في القضاء العادي والإداري – المرجع السابق، ص569، 570.

لإبداء رأي في الدعوى، تمهيداً للحكم فيها ، وإلزامه بتقديم أوراق يحتفظ بها تفيد الدعوى، ويقتضي العدل ضمها للدعوى .

والإدخال جائز من المحكمة التي تنظر الدعوى، أو من المفوض الذي يباشر تحضير الدعوى .

674- ويكون الإدخال بواسطة المحكمة أو الخصوم . وهو إما أن يكون بتكليف أحد الخصوم الذي أمر بإدخاله بتنفيذ قرار المحكمة أو المفوض بالإدخال، وإما أن يكون عن طريق قيام السكرتارية بتكليف الخصم المأمور بإدخاله بتنفيذ قرار الإدخال . وقد أخذ قانون مجلس الدولة المصري بالإدخال، فقد قررت المادة السابعة والعشرون منه أنه : يجوز لمفوض الدولة - في سبيل تهيئة الدعوى - أن يأمر بدخول شخص ثالث في الدعوى .

ويجوز الإدخال أمام المحكمة الإدارية العليا لأول مرة [1] أثناء نظر الطعن في الحكم الصادر فيها [2] .

ويتم إدخال الشخص الثالث في الدعوى من أصحاب الشأن، بورقة تكليف بالحضور طبقاً للقواعد القانونية المقررة [3] .

---

(1) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – الكتاب الأول، طبعة سنة 1961م، ص308 .

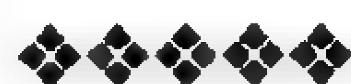
(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 30 من يناير سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، ص301 » .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 5 من مايو سنة 1958م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية عشرة، ص106، ومجموعة الخمس عشرة سنة، ج2، ص1099، 1100 » .

675- وإدخال الشخص الغريب عن الدعوى يكون في دعوى الإلغاء، لأن حجية الحكم الذي يصدر فيها مطلقة قبل الكافة، فيحتج به على الجهة التي يأمر بإدخالها وعلى غيرها، ومن ثم فإنه يدخلها ليتيح لها أن تقدم الدفوع والمستندات التي تراها.

ويجوز لذوي الشأن أن يقتصروا على تقديم ملاحظاتهم في الدعوى دون التدخل فيها، متى كان الطعن موضوعيًا، أو كانت ملاحظاتهم مبنية على اعتبارات الصالح العام، وفي هذه الحالة لا محل للدفع بعدم قبول تدخلهم؛ إذ إنهم لم يتدخلوا، بل اقتصروا على تقديم ملاحظاتهم في الدعوى.

ويجوز للمفوض أن يكلف السكرتارية بإعلان ملخص واف من طلبات ذوي الشأن في الدعوى إلى أي شخص يرى - لمصلحة العدالة أو لإظهار الحقيقة - أن يكون على علم بها، دون إدخاله في الدعوى [1].



(1) انظر: الدكتور محمود حلمي مصطفى: القضاء الإداري «قضاء الإلغاء - القضاء الكامل - إجراءات التقاضي» - المرجع السابق، ص350.

صيغة إدخال الغير لإلزامه
بتقديم محرر للاستدلال به في الدعوى

إنه في يوم .... الموافق .... م، الساعة ....

بناء على طلب السيد/ .... ومهنته .... وجنسيته .... ومقيم .... ومحله المختار مكتب الأستاذ .... المحامي الكائن برقم ......شارع .... قسم .... محافظة . .....

أنا .... محضر محكمة .... قد انتقلت في التاريخ الموضح أعلاه إلى محل إقامة كل من :

(1) السيد/ .... ومهنته .... وجنسيته......ومقيم....... مخاطبًا مع ....

(1) والسي/.......... ومهنته...... وجنسيته ...... ومقيم .... مخاطبًا مع ....

وأعلنتهما بالآتي

أقام المعلن ضد المعلن إليه الأول الدعوى رقم .... لسنة .... أمام محكمة .... يطلب فيها .... والمصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة .

وإذ كان المعلن إليه الثاني تحت يده محرر يركن إليه الطالب في الإثبات، إعمالاً لما تقضي به المادة السادسة والعشرون من قانون الإثبات، فقد سعى للحكم له بطلباته .

بناء على ذلك

أنا المحضر سالف الذكر أعلنت كلاً منهما بصورة من هذا ....

ولأجل العلم




الفصل الرابع

عوارض الخصومة




676- تسير الخصومة الإدارية والخصومة المدنية والتجارية وسائر أنواعها باضطراد، منذ لحظة انعقادها حتى تصدر المحكمة حكمًا فيها. ولكن قد تنشأ طوارئ، وتحدث أمور أثناء قيامها تعطل سيرها، وتمنع صدور الحكم فيها، سواء أكانت بإرادة الخصوم أنفسهم، أم كانت بغير إرادتهم، ويسمي فقهاء قانون المرافعات هذه الأمور الطارئة : «عوارض الخصومة»، وهي :

أولاً : وقف سير الخصومة L'uspension de l'instance .

ثانيًا : انقطاع سير الخصومة L'interruption de l'instance .

ثالثًا : سقوط الخصومة Laperemption de l'instance .

رابعًا : انقضاء الخصومة بالتقادم Prescription de l'instance .

وهذه العوارض الأربعة متفق عليها، ويضاف إليها عارضان آخران يطرآن على سير الخصومة، فيحيدان بها عن وضعها الطبيعي، ويعطلان سيرها مدة من الزمان، وهما: رد عضو من أعضاء المحكمة، أو رد المفوض. وعدم صلاحية القاضي لنظر الدعوى، والتنحي .

وقد تنتهي الخصومة من غير حكم ؛ بأن يترك المدعي الخصومة، أو يسلم المدعى عليه بطلبات المدعي. ومن ثم فإننا سنبحث هذا الفصل في خمسة مباحث :

المبحث الأول : وقف سير الخصومة .

المبحث الثاني : انقطاع سير الخصومة .

المبحث الثالث : سقوط الخصومة .

المبحث الرابع : انقضاء الخصومة بالتقادم .

المبحث الخامس : انتهاء الخصومة من غير حكم .

المبحث الأول

وقف سير الخصومة

L'uspension de l'instance

677- يقصد بوقف سير الخصومة : عدم السير في إجراءاتها حتى يزول سبب الوقف، وهذا الوقف إما أن يكون باتفاق الخصوم أنفسهم، وإما أن يكون بحكم القانون وجوبيًا أو جوازيًا، وإما أن يكون بإرادة المحكمة ذاتها .

فأما الوقف الاتفاقي فقد قرره قانون المرافعات المدنية والتجارية في المادة الثامنة والعشرين بعد المائة التي نصت على أن : (يجوز وقف الدعوى - بناء على اتفاق الخصوم على عدم السير فيها - مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ إقرار المحكمة لاتفاقهم، ولكن لا يكون لهذا الوقف أثر في أي ميعاد حتمي يكون القانون قد حدده لإجراء ما .

وإذا لم تعجل الدعوى في ثمانية الأيام التالية لنهاية الأجل، اعتبر المدعي تاركًا دعواه، والمستأنف تاركًا استئنافه).

ولا تطبق أحكام هذا الوقف الاتفاقي - ومثله : الوقف الجزائي في المرافعات الإدارية - إلا بالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية . ومن ثم فإن الوقف الاتفاقي غير جائز في المرافعات الإدارية ؛ لأن الفصل في المنازعة الإدارية لا يمكن أن يترك لإرادة أطراف الخصومة ؛ إذ تستلزم المصلحة العامة سرعة انتهائها ولو تقاعس أحد أطرافها عن متابعتها، قررت محكمة القضاء الإداري أنه: يجوز وقف سير الدعوى، بناء على اتفاق الخصوم جميعًا على عدم استمرارها، مدة لا تزيد عن ستة أشهر، من تاريخ إقرار المحكمة لاتفاقهم . وإذا لم تعجل

الدعوى في الأيام الثمانية التالية لنهاية الأجل، اعتبر المدعي تاركًا دعواه. بيد أن افتراض التنازل في هذه الحالة، لا يمنع المدعي من تجديد الدعوى إذا كان الحق فيها لم يزل موجودًا . ويحق للمدعى عليه أن يتمسك بدفع زوال الخصومة للتنازل عنها، فإذا لم يتمسك بهذا الدفع وسار في الدعوى وتكلم في موضوعها، فلا يحق له أن يتمسك بهذا الدفع بعد ذلك، إذ يفترض أنه قد تنازل عنه [1] .

ومن أمثلة وقف سير الخصومة بقوة القانون: ما قضى به قانون المرافعات المدنية والتجارية في مادته الثانية والستين بعد المائة، التي نصت على أن : (يترتب على تقديم طلب الرد – رد القاضي :– وقف الدعوى الأصلية إلى أن يحكم فيه نهائيًا . ومع ذلك يجوز للمحكمة – في حال الاستعجال، وبناء على طلب الخصم الآخر – ندب قاض بدلاً ممن طلب رده) .

678- وأما وقف سير الخصومة للفصل في مسألة أولية فجائز، إذ يمكن أن تقف المحكمة سير الخصومة انتظارًا للفصل في مسألة ضرورية، لازمة للفصل في الدعوى المعروضة أمامها، كأن يعرض موضوع النسب بمناسبة دعوى الجنسية .

ويتوسع القضاء الإداري بالفصل في المسائل الأولية ؛ كأن يفصل في موضوع عقود الزواج العرفية بمناسبة دعاوى معروضة عليه . قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (يتعين لكي يكون للمحكمة أن تأمر بوقف الدعوى في غير الأحوال التي نص عليها القانون على وقف الدعوى

---

(1) انظر: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 2810 للسنة التاسعة عشرة، بجلسة 28 من مارس سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، ص719 » .

وجوبًا أو جوازًا : أن تكون ثمة مسألة أولية يثيرها دفع أو طلب عارض أو وضع طارئ . وأن يكون الفصل فيها ضروريًا للفصل في الدعوى . وأن يخرج الفصل في هذه المسألة الأولية عن الاختصاص النوعي أو الوظيفي للمحكمة)[1] .

وقرر قانون المرافعات المدنية والتجارية وقف سير الخصومة بحكم القانون ؛ فنصت المادة التاسعة والعشرون بعد المائة منه على أن : (يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها، كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم) .

ولكن لا يجوز للمحكمة أن تقف الدعوى انتظارًا للفصل في طعن مقدم أمام المحكمة الإدارية العليا، ولو كان الفصل في هذا الطعن يؤدي إلى حسم النزاع المعروض أمامها . قررت المحكمة الإدارية العليا أن : مناط وقف الدعوى للفصل في مسألة أولية : أن يكون الفصل في هذه المسألة يخرج عن الاختصاص الوظيفي أو النوعي للمحكمة، ويستلزم بحثًا في القواعد القانونية أو تفسيرها أو تأويلها، فإذا كان الحكم في الدفع من الجلاء بحيث لا يحتمل الشك، فإنه لا يجوز الوقف قانونًا[2] .

وقررت كذلك أن : الأمر بوقف الدعوى حتى يفصل في مسألة أولية، هو حكم قطعي فرعي له حجية الشيء المحكوم به، ويجوز الطعن فيه استقلالاً أمام المحكمة الإدارية العليا قبل الفصل في موضوع الدعوى .

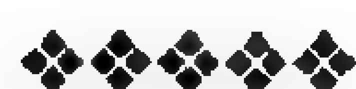
---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 432 للسنة الثانية عشرة القضائية، بجلسة 16 من مايو سنة 1971م .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 23 من نوفمبر سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة القضائية، ص90 » .

وتقوم محاكم مجلس الدولة بالفصل في المسائل الأولية التي تثار بمناسبة دعوى مرفوعة أمامها . ما لم تكن هذه المسائل الأولية تدخل في اختصاص جهة قضائية أخرى بنص القانون، فإن القضاء الإداري في هذه الحالة لا تكون له أية ولاية في الفصل في هذه المسائل .

ويترتب على وقف سير الخصومة : إرجاء نظر الدعوى حتى يزول سبب الوقف، فإذا زال أثر الوقف أمست الدعوى صالحة لاستئناف إجراءاتها ، ويكون لأصحاب الشأن الحق في تعجيلها .



المبحث الثاني

انقطاع سير الخصومة

L'interruption de l'instance

679- يقصد بانقطاع سير الخصومة : وقف السير فيها بحكم القانون لأسباب محددة ومحصورة، ما لم تكن الدعوى مهيأة للحكم في موضوعها قبل حدوث سبب الانقطاع. نصت المادة الثلاثون بعد المائة من قانون المرافعات المدنية والتجارية [1] على أن : (ينقطع سير الخصومة ـ بحكم القانون ـ بوفاة أحد الخصوم، أو بفقده أهلية الخصومة، أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عن النائبين، إلا إذا كانت الدعوى قد تهيأت للحكم في موضوعها .

ومع ذلك إذا طلب أحد الخصوم أجلاً لإعلان من يقوم مقام الخصم الذي تحقق في شأنه سبب الانقطاع، وجب على المحكمة – قبل أن تقضي بانقطاع سير الخصومة – أن تكلفه بالإعلان خلال أجل تحدده له، فإذا لم يقم به خلال هذا الأجل دون عذر، قضت المحكمة بانقطاع سير الخصومة منذ تحقق سببه .

ولا تنقطع الخصومة بوفاة وكيل الدعوى، ولا بزوال وكالته بالتنحي أو بالعزل، وللمحكمة أن تمنح أجلاً مناسبًا للخصم الذي توفى وكيله أو انقضت وكالته، إذا كان قد بادر فعين له وكيلاً جديدًا خلال الخمسة عشر يومًا التالية لانقضاء الوكالة الأولى) .

---

(1) مستبدلة بالقانون الرقيم 23 الصادر في سنة 1992م .

680- فأسباب انقطاع الخصومة ثلاثة، هي : وفاة أحد الخصوم، أو فقده لأهلية الخصومة ؛ كأن يحجر عليه لجنون أو سفه أو عته أو غفلة، بشرط أن يثبت هذا الفقد بحكم قضائي، أو زوال صفة من كان يباشر الدعوى عنه من النواب .

وقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري صدور أمر عسكري يحظر على الأجانب إقامة دعاوى أمام أية هيئة قضائية في مصر، سببًا لانقطاع الخصومة بالنسبة للدعوى المقامة منهم (1) .

681- ويترتب على انقطاع سير الخصومة : وقف السير فيها، ووقف جميع المواعيد التي كانت سارية في حق الخصوم، وبطلان جميع الإجراءات التي تحدث أثناء الانقطاع، وإذا صدر حكم في الخصومة بطل هذا الحكم .

وهذا البطلان لا يتعلق بالنظام العام، وهو بطلان نسبي مقرر لمصلحة من شرع الانقطاع لحمايتهم، وهم خلفاء المتوفى، أو من يقوم مقام من فقد أهليته، أو زالت صفته . فهؤلاء وحدهم لهم أن يتمسكوا بهذا البطلان (2) . ومن ثم فإن المحكمة لا تحكم بهذا البطلان من

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 18 من نوفمبر سنة 1956م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الحادية عشرة، ص29 » .

(2) استقر قضاء محكمة النقض على : أن البطلان المترتب على فقدان أحد الخصوم صفته في الدعوى بطلان نسبي، مقرر لصالح من شرع الانقطاع لحمايته ؛ وهم خلفاء المتوفى، أو من يقوم مقام من فقد أهليته، أو زالت صفته ؛ إذ لا شأن لهذا البطلان بالنظام العام . ـــ «مجموعة الأحكام الصادرة من الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية، ومن الدائرة المدنية، ومن دائرة الأحوال الشخصية بمحكمة النقض – طبعة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بالقاهرة سنة 1979م، السنة الثامنة والعشرون القضائية، ج1، ص886 » .

تلقـاء نفسـها، وإنمـا يجـب أن يتمسـك بـه الخصـم الـذي شـرع لمصلحته بالطريق المناسب، فإذا ورد البطلان على إجراء من إجراءات الخصومة كان للخصم أن يتمسك ببطلانه، بطلب يقدمه عند استئناف السير في الدعوى، وإن ورد البطلان على حكم صدر في الدعوى، جاز الطعن فيه بالطريق المناسب [1].

682- والغرض المقصود من انقطاع الخصومة طبقاً لأحكام القانون هو : حماية ورثة المتوفى أو فاقد الأهلية أو الخصم الأصيل في حالة زوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه من النائبين، حتى لا تجري إجراءات الخصومة بغير علمهم. وانطلاقاً من الحكمة التي قام عليها النص [2] فإنه إذا تعدد الخصوم في أحد طرفي القضية، وقام سبب أحدث انقطاع الخصومة بالنسبة لأحد الخصوم، فإنها تستمر صحيحة بالنسبة لغيره، متى كان موضوع الدعوى قابلاً للتجزئة ؛ لأنه لا معنى في هذه الحالة لأن ينقطع سير الخصومة في الدعوى كلها، بل تبقى إجراءات الدعوى صحيحة، بالنسبة للخصم الذي لم تطرأ في شأنه حالة من حالات انقطاع الخصومة، وتنقطع الخصومة بالنسبة للخصم الآخر التي قامت في شأنه إحدى تلك الحالات، حماية له من سير إجراءات الخصومة بغير علمه [3].

---

(1) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق، ص282، 283 .

(2) نص المادة 130 من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن الرقيم 463 للسنة السادسة والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 7 من يناير سنة 1984م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والعشرون، ص407»

683- وطبيعة أحكام انقطاع سير الخصومة التي نص عليها قانون المرافعات تتفق مع طبيعة المنازعات الإدارية، ولذا تطبق في المرافعات الإدارية [1]. قررت محكمة القضاء الإداري أن : الدعوى لا تقوم إلا إذا وجد مدع يطالب بالحق، ومدعى عليه يطلب منه أداء الحق، وحق هو موضوع المطالبة، وسبب قانوني لها، فإذا فقد أي واحد من هذه الأركان الأربعة لا توجد دعوى. ومن الطبعي أن يكون طرفا الخصومة على قيد الحياة فعلاً إذا كانا من الأشخاص الحقيقية، أو حكمًا إذا كانا من الأشخاص الاعتبارية وقت رفع الدعوى، وأن يستمرا كذلك حتى تنتهي الدعوى، فإذا بانت وفاة أحد طرفي الخصومة قبل رفع الدعوى لم تنعقد الخصومة، وبطلت صحيفة الدعوى، وإن حصلت وفاة أحد طرفيها بعد رفعها انقطع سير الخصومة بقوة القانون. ولا يغني عن وفاة المدعى عليه قبل رفع الدعوى : إعلان ورثته بالصحيفة بعد إيداعها [2].

684- ويرى بعض الفقهاء : أن الدعوى تعد مهيأة للحكم في موضوعها، إذا كان الخصوم قد أبدوا أقوالهم وطلباتهم الختامية في جلسة المرافعة قبل الوفاة، أو فقد أهلية الخصومة، أو زوال الصفة، وكان باب المرافعة قد أقفل فيها.

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 18 من مايو سنة 1963م، السنة الثامنة القضائية، ص1201.

(2) انظر : حكمها الصادر في القضية الرقيمة 192 للسنة الحادية عشرة القضائية، بجلسة 15 من نوفمبر سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1009، 1010 ». و«مجموعة السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 77، ص135 ».

ويرى آخرون : أنها تعد مهيأة للحكم فيها ، بإيداع تقرير المفوض فيها ، إلا إذا عدلت الطلبات أمام المحكمة ، أو كان المفوض قد أهمل في ضم أوراق جوهرية .

وهذا الرأي لا يضع قاعدة محددة لذلك ، ويتعارض كلية مع ما يسير عليه العمل ؛ لأن الدعوى الإدارية من الناحية العملية ، لا تبدأ نشاطها بقيام أطرافها بإيداع المستندات والمذكرات ٠ التعقيبات إلا أمام المحكمة .

685- ولا تتحقق أسباب انقطاع سير الخصومة بالنسبة للجهة الإدارية ، سواء أكانت مدعية أم كانت مدعى عليها ، فلا تنقطع الخصومة لأي سبب يرجع إليها ؛ لأن الجهة الإدارية لا تموت موتًا طبعيًا ، ولا تفقد أهلية الخصومة ، وإذا زالت صفة من يمثلها ، فلا يؤدي ذلك إلى انقطاع سير الخصومة ؛ لأن الجهة الإدارية التي لها حق التقاضي شخص معنوي عام يتمتع بالأهلية القانونية الكاملة ، فهو أهل لأن يكون مدعيًا ، أو أن يكون مدعى عليه.

686- وقد تندمج الجهة الإدارية التي ترفع عليها الدعوى في جهة إدارية أخرى ، وقد تلغى تمامًا أثناء نظر الدعوى ، فتحل محلها في هذه الحالة جهة إدارية أخرى تدير المرفق العام الذي كانت تديره الجهة الأخرى ، وتؤول إليها بالتبعية كل الحقوق التي لها ، والالتزامات التي عليها ، ومن ثم فإنها تعد بهذه الصفة كأنها حلت محلها في الخصومة ، سواء أكانت مدعية أم مدعى عليها ؛ لأن سبب انقطاع سير الخصومة في المرافعات المدنية والتجارية في حالة وفاة المدعي أو المدعى عليه هو : عدم معرفة الورثة من

قبل، وعدم معرفة موقفهم من الدعوى، فوجب وقف الدعوى حتى توجه الخصومة منهم أو يتم اختصامهم .

ويجوز أن يعلن الطرف الآخر الجهة الإدارية الجديدة التي حلت محل الجهة القديمة، ولكنه ليس ملزمًا بذلك . ويجوز أن يأمر المفوض أو المحكمة بإعلان هذه الجهة حتى يتم بواسطة السكرتارية . وسبب ذلك : أن طبيعة المنازعة الإدارية تختلف عن طبيعة المنازعات الأخرى، ولا سيما إذا كانت المنازعة الإدارية تتعلق بإلغاء قرار إداري معين .

بيد أن المحكمة الإدارية العليا قضت بانقطاع سير الخصومة لزوال صفة إحدى الشركات المساهمة بسبب تأميمها ، وكانت هذه الشركة مدعى عليها في الطعن المرفوع ضدها من الحكومة .

وقد يرجع هذا إلى أن الخصومة لم يعد لها محل بعد تأميم هذه الشركة ، وأيلولة ما لها وما عليها للطرف الطاعن وهو الدولة . وكان الأحسن أن تحكم المحكمة بانتهاء الخصومة، لأنه لم يعد لها محل بعد أن أصبح الطاعن والمطعون عليه شخصًا واحدًا [1] .

أثر مخالفة قواعد انقطاع سير الخصومة :

687- ويترتب على مخالفة قواعد انقطاع سير الخصومة والمضي في إجراءاتها مع وجود سبب من أسباب انقطاعها : أن يبطل كل إجراء يتم بعد تحقق هذا السبب، ويبطل كل ما ينشأ عنه أو يترتب عليه من إجراءات لاحقة .

---

(1) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق، ص198، 199 .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : المضي في إجراءات الخصومة مع وجود سبب الانقطاع يؤدي إلى البطلان النسبي، فلا يجوز أن يتمسك به سوى من شرع لمصلحته – وهم ورثة المتوفى – في هذا الحكم . وللورثة الحق في التنازل عن هذا البطلان صراحة أو ضمنًا إذا قبلوا الحكم الذي تصدره المحكمة في الدعوى [1] .

بيد أن البطلان الذي نص عليه القانون في حالة انقطاع الخصومة بسبب وفاة أحد الخصوم بطلان نسبي، لا يفيد منه إلا من شرع انقطاع الخصومة لحماية مصلحته ؛ أي ورثة المتوفى في هذه الحالة، فليس إذن للخصم أن يتمسك به، بل إنه يجوز للورثة التنازل عن هذا البطلان صراحة أو ضمنًا، بقبولهم الحكم الذي يصدر في الدعوى [2].

تعجيل الدعوى :

688- تستأنف الدعوى سيرها بعد أن يزول سبب انقطاع سير الخصومة في المرافعات المدنية والتجارية، بصحيفة تعلن إلى من يقوم مقام الخصم الذي توفي، أو فقد أهليته للخصومة، أو زالت عنه الصفة – بناء على طلب الطرف الآخر – أو بصحيفة تعلن إلى هذا الطرف بناء على طلب أولئك .

وكذلك تستأنف الدعوى سيرها إذا حضر الجلسة التي كانت محددة لنظرها وارث المتوفى، أو من يقوم مقام من فقد أهلية الخصومة،

---

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 27 من مارس سنة 1966م، السنة الحادية عشرة القضائية، ص592 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية الرقيمة 483 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 27 من مارس سنة 1966م، « مجموعة السنة الحادية عشرة »

أو مقام من زالت عنه الصفة وباشر السير فيها [1] .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن : قواعد وإجراءات تعجيل الدعوى في قانون المرافعات، تتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية، وإنما يجب أن تتبع في تعجيل الدعوى الإدارية ذات الطريقة المقررة لرفع الدعوى ؛ لأن تعجيل نظر المنازعة الإدارية إجراء يقصد منه : استئناف السير في المنازعة بعد انقطاعها يأخذ حكم إقامتها ابتداء، من حيث الالتزام بالإجراءات التي بينها القانون لانعقاد الخصومة أمام القضاء الإداري، فتستأنف الدعوى سيرها بإيداع طلب التعجيل قلم كتاب المحكمة المختصة، ويكون ذلك صحيحًا في القانون إذا تم إيداع الطلب خلال سنة من آخر إجراء صحيح من إجراءات التقاضي، دون الاعتداد بتاريخ التكليف بالحضور، لتعارضه مع طبيعة الإجراءات التي نظمها قانون مجلس الدولة نصًا وروحًا .

أما إذا لم تعجل الدعوى خلال هذه المدة المقررة فإن الخصومة تسقط [2] .

---

(1) المادة 133 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المعدل بالقانون رقم 23 لسنة 1992م .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في أول مارس سنة 1968م، السنة الثالثة عشرة القضائية، ص612 .

صيغة تعجيل دعوى بعد انقطاع سير الخصومة

السيد الأستاذ المستشار رئيس محكمة . .

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم السيد/ .... ومهنته .... وجنسيته .... ويقيم بمنزل رقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي الكائن برقم .... شارع .... مدينة .... محافظة ....

يتشرف بعرض الآتي

بجلسة .... حكمت المحكمة بانقطاع سير الخصومة في الدعوى الرقيمة .... لسنة .... ق (لوفاة ...... أو ...... أو ....) .

ومن حيث إنه يحق للطالب تعجيل هذه الدعوى، عملاً بنص المواد .... من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

بناء على ذلك

يلتمس مقدمه تحديد أقرب جلسة لإعادة السير في الدعوى المذكورة بحالتها، مع حفظ كافة الحقوق الأخرى .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

تحريرا في ....

وكيل الطالب

....

المحامي

المبحث الثالث

سقوط الخصومة

La peremption de l'instance

689- يقصد بسقوط الخصومة : زوالها وإلغاء إجراءاتها، وزوال الآثار التي تترتب عليها، واعتبارها كأن لم تكن، بسبب عدم السير فيها بفعل المدعي أو امتناعه، أو أن يطلب الحكم بسقوط الخصومة، متى انقضت سنة من آخر إجراء صحيح من إجراءات التقاضي. نصت المادة الرابعة والثلاثون بعد المائة من قانون المرافعات المدنية والتجارية على أن : (لكل ذي مصلحة من الخصوم في حالة عدم السير في الدعوى بفعل المدعي أو امتناعه – أن يطلب الحكم بسقوط الخصومة، متى انقضت سنة من آخر إجراء صحيح من إجراءات التقاضي) .

أما في حالة انقطاع سير الخصومة، فإن مدة سقوط الخصومة لا تبدأ في السريان، إلا من اليوم الذي قام فيه من يطلب الحكم بسقوط الخصومة، بإعلان ورقة خصمه الذي توفي، أو من قام مقام من فقد أهليته للخصومة، أو مقام من زالت صفته بوجود الدعوى بينه وبين خصمه الأصلي [1] . وقد قضت محكمة النقض بأن : (مدة السقوط لا تبدأ في السريان، إلا من تاريخ إعلان من حل محل من قام به سبب الانقطاع، بمعرفة خصمه الذي تمسك بهذا السقوط، فلا يغني عن ذلك

---

(1) انظر : المادة 135 من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

علمه المؤكد بوجود الخصومة بأية طريقة أخرى ولو كانت قاطعة)[1] .

690- ويستهدف تقرير سقوط الخصومة هدفين :

الهدف الأول : معاقبة المدعي عن إهماله السير في الدعوى، وذلك بقصد حمله على موالاة السير فيها ؛ لأن عدم موالاته الدعوى يتضمن معنى التنازل عنها .

الهدف الثاني : التخلص من الدعاوى التي يهمل الخصوم السير فيها ؛ لكيلا تتراكم الدعاوى أمام القضاء، ويساء استغلال الحق المباح في التقاضي .

691- وينطبق نظام سقوط الخصومة على كل خصومة توافرت أسبابها، ويسري في مواجهة كل الأشخاص، ولا ينطبق أمام محكمة النقض، ولكنه ينطبق أمام محكمة أول درجة وأمام محكمة الاستئناف حضوريًا أو غيابيًا . وينطبق ولو كان الحق المطالب به من الحقوق التي لا يجوز التصرف فيها، أو للحقوق التي لا تتقضي بالتقادم، أو التي تتعلق بالنظام العام أو الآداب العامة .

ولا يجوز لأطراف الدعوى أن يتفقوا على أن عدم مباشرة الخصومة لا يؤدي إلى سقوطها، سواء أكان الاتفاق قبل بدء الخصومة أم بعد بدئها [2] .

---

(1) حكمها في الطعن الرقيم 159 للسنة السادسة والأربعين القضائية، الصادر بجلسة 11 من فبراير سنة 1980م .

(2) انظر : الدكتور خميس السيد إسماعيل : قضاء مجلس الدولة – وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية – المرجع السابق، ص287 .

692- ويقدم طلب الحكم بسقوط الخصومة إلى المحكمة، المقامة أمامها الدعوى المطلوب إسقاط الخصومة فيها، بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى .

ويجوز التمسك بسقوط الخصومة في صورة دفع إذا عجل المدعي دعواه بعد انقضاء السنة .

ويكون تقديم الطلب أو الدفع ضد جميع المدعين أو المستأنفين، وإلا كان غير مقبول [1] .

693- ويرى فريق من الباحثين :أن أحكام سقوط الخصومة في المرافعات المدنية والتجارية لا تطبق في المرافعات الإدارية، فلا يوجد محل للسقوط في الإجراءات الإدارية ؛ لأنها لا تدور بين طرفين، وإنما يتولاها المفوض أو المحكمة بمجرد رفع الدعوى [2] .

ويرد فريق آخر من الباحثين هذا الرأي بأنه : حيثما يوجد انقطاع، فإن سقوط الخصومة متصور عند عدم التعجيل في المدة التي أوجب القانون التعجيل خلالها [3] .

ونحن نميل إلى هذا الرأي ونرجحه، وقد أخذت به المحكمة الإدارية العليا [4] .

---

(1) المادة 136 من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

(2) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري، المرجع السابق، بند رقم 451 .

(3) انظر : الدكتور عبد العزيز خليل بديوي : الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها – المرجع السابق، ص201 .

(4) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة القضائية، الحكم الصادر بجلسة 2 من مارس سنة 1968م، ص611 .

ولا يوجد مجال في المرافعات الإدارية للوقف الاتفاقي أو الوقف الجزائي، ومن ثم فلا يوجد مجال لسقوط الخصومة بصدد أي منهما .

694- وتعجيل الدعوى الذي يعتد به في حساب مدة السنة في حالتي الوقف والانقطاع، يتم في المرافعات المدنية والتجارية بتاريخ إعلان صحيفة التعجيل . أما تعجيل الدعوى الذي يعتد به في المرافعات الإدارية فيتم بإيداع الطلب سكرتارية المحكمة المختصة خلال السنة . فإذا أودع الطلب قبل انقضاء السنة من بدء حساب مدة السقوط، اعتبر هذا الإيداع بمثابة التعجيل .

695- ويترتب على الحكم بسقوط الخصومة : سقوط الأحكام الصادرة فيها بإجراء الإثبات، وإلغاء جميع إجراءات الخصومة بما في ذلك رفع الدعوى، ولكنه لا يسقط الحق في أصل الدعوى، ولا في الأحكام القطعية الصادرة فيها ، ولا في الإجراءات السابقة لتلك الأحكام، أو الإقرارات الصادرة من الخصوم، أو الأيمان التي حلفوها .

على أن هذا السقوط لا يمنع الخصوم من أن يتمسكوا بإجراءات التحقيق وأعمال الخبرة التي تمت، ما لم تكن باطلة في ذاتها (1) .

وتسري المدة المقررة لسقوط الخصومة في مواجهة جميع الأشخاص، ولو كانت أهليتهم معدومة أو ناقصة (2) .



(1) المادة 137 من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

(2) انظر : الدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص359، 360 .

المبحث الرابع
انقضاء الخصومة بالتقادم
Prescription de l'instance

696- في جميع الأحوال تنقضي الخصومة بمضيّ ثلاث سنوات على آخر إجراء صحيح فيها [1] . وإذا انقضت الخصومة بالتقادم زالت هي، وزال كل أثر ترتب عليها، ما لم تكن الخصومة قد سقطت من قبل .

ويحكم بسقوط الخصومة إذا كان عدم السير في الدعوى بفعل المدعي أو امتناعه، ويحكم به في حالات الانقطاع بعد أن يقوم من يطلب الحكم بسقوط الخصومة بإعلان خصومه بوجود الدعوى .

697- ومدة السنوات الثلاث المحددة بالقانون المدني هي مدة تقادم مسقط، لا تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، ولا تسقط بانقضائها الدعوى تلقائيًّا ؛ لأنها لا تتعلق بالنظام العام، وإنما يجب على المدعى عليه أن يتمسك بالدفع بالتقادم أمام محكمة الموضوع في عبارة واحدة، ولا يغني عن ضرورة الدفع بالتقادم : طلب رفض الدعوى، أو التمسك بنوع آخر من أنواع التقادم ؛ لأن لكل تقادم شروطه وأحكامه. والدفع بالتقادم الطويل دفع موضوعي، والقضاء بقبوله قضاء في أصل الحق تستنفد به المحكمة ولايتها، والطعن على هذا القضاء ينقل النزاع برمته

---

(1) المادة 140 من قانون المرافعات المدنية والتجارية، وهي مستبدلة بالقانون المرقوم 13 الصادر في سنة 1973م، « الجريدة الرسمية، العدد 14 الصادر في 5 من أبريل سنة 1973م » .

إلى المحكمة الإدارية العليا [1] .

---

(1) قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : « ومن حيث إنه يتعين القول ابتداء: بأن الدفع بالتقادم الطويل لا يتعلق بالنظام العام، وينبغي التمسك به أمام محكمة الموضوع في عبارة واضحة لا تحتمل الإبهام، ولا يغني عن ذلك : طلب الحكم برفض الدعوى، كما لا يغني عنه التمسك بنوع آخر من أنواع التقادم ؛ لأن لكل تقادم شروطه وأحكامه .

ومن حيث إن البين من الحكم المطعون فيه : أن الجهة الإدارية المطعون ضدها لم تدفع الدعوى بسقوط الحق بالتقادم الطويل، فإن القضاء به – وهو ليس من النظام العام – يكون قد خالف القانون وأخطأ في تأويله .

ومن حيث إن الدفع بالتقادم هو دفع موضوعي، والحكم بقبوله هو قضاء في أصل الدعوى تستنفد به المحكمة ولايتها في النزاع، وينبني على الطعن عليه، أن ينتقل النزاع برمته إلى المحكمة الإدارية العليا، لكي تنظر فيه على أساس ما يقدم لها من أدلة ودفوع وأوجه دفاع جديدة، وما كان قد قدم من ذلك إلى محكمة الدرجة الأولى .

ومن حيث إنه يبين من الاطلاع على أوراق الدعوى، أن المدعي يطالب بإلغاء القرار الصادر بتخطيه في التعيين إلى درجة صانع ممتاز اعتبارًا من 1956/3/24م . ولم يقم الدعوى أمام محكمة القضاء ألإداري إلا في 1974/9/28م ؛ أي بعد فوات أكثر من ثمانية عشر عامًا، على الرغم من كونه يعمل طوال هذه المدة في الحكومة، وفوات هذا الوقت الطويل من تاريخ صدور القرار محل الطعن حتى تاريخ إقامة الدعوى، مما يرجح علمه بالقرار، ذلك أنه على علم تام بمركزه القانوني من وقت التعيين، وكان عليه أن ينشط دائمًا إلى معرفة القرارات الصادرة في شأن زملائه المعاصرين له، العاملين معه في المصالح التي يعمل بها، والقرارات تصدر شاملة للكثير منهم وهو من بينهم، فكان من الميسور عليه دائمًا – وأمامه هذا الوقت الطويل – أن يحدد مركزه بينهم، وأن يطعن في ميعاد مناسب، خاصة وأن تحديد الطعن على القرارات الإدارية بستين يومًا من تاريخ العلم بالقرار، مرده في الفقه والقضاء الإداريين إلى : ثبات المراكز القانونية وعدم زعزعتها، وفوات هذه المدة الطويلة بادعاء=

ومجال انقضاء الخصومة بالتقادم أوسع من مجال سقوط الخصومة ؛ لأنه يكون في كل الأحوال، سواء أكان عدم السير في الدعوى يرجع إلى إهمال المدعي – كالوقف الجزائي – أم كان يرجع إلى سبب يخرج عن إرادته – كالوقف للفصل في مسألة أولية من محكمة أخرى – ولذا يجوز لكل خصم أن يتمسك بتقادم الخصومة إذا انقضت ثلاث سنوات على آخر إجراء صحيح تم فيها .

698- وانقضاء الخصومة بالتقادم يطبق في مجال المرافعات الإدارية ؛ لأن التقادم صورة من صور السقوط . ولكنه يتميز عنه بمدة السنوات الثلاث، وعموميته، فلم يتقيد بأسباب معينة تؤدي إلى عدم السير في الدعوى .

ويؤيد حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الثاني من مارس سنة ثمان وستين وتسعمائة وألف هذا الاتجاه .

ولا يعني سقوط الخصومة أو انقضاؤها بالتقادم : سقوط الحق في الدعوى، فمن حق صاحب الشأن أن يعيد إقامة دعواه بعد الحكم

=عدم العلم يؤدي إلى إهدار لمراكز قانونية استتبت على مدار السنين، ويقوم قرينة قانونية على افتراض العلم بالقرار الإداري محل الطعن، وفوات مواعيد الطعن عليه، مما يجعله حصيناً من الإلغاء .

ومن حيث إن قبول الدعوى من النظام العام، فعلى المحكمة إذن أن تقضي به من تلقاء ذاتها، حتى ولو لم تطلبه الجهة الإدارية .

ومن حيث إنه لذلك يتعين القضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه، وبعدم قبول الدعوى شكلاً، وإلزام المدعي المصروفات » .

– الطعن رقم 663 للسنة السابعة والعشرين القضائية، الصادر بجلسة 18 من مارس سنة 1984م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة والعشرون، ص851».

بسقوط الخصومة أو انقضائها بالتقادم، ما لم يكن حقه قد سقط بالتقادم، ولم يكن ميعاد قبول الدعوى قد انقضى ؛ لأن قانون مجلس الدولة لم يحدد مددًا لرفع الدعاوى في المنازعات الإدارية يختص بنظرها بهيئة قضاء إداري إلا ما يتعلق منها بطلبات الإلغاء . ومقتضى هذا : أن غيرها من الطلبات يجوز رفعها متى كان الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقًا لقواعد القانون المدني، ما دام لا يوجد نص في قانون مجلس الدولة يخالف هذه القواعد . جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا : (ولما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن قواعد القانون المدني الخاصة بالتقادم، يمكن تطبيقها في مجال روابط القانون العام، بالقدر الذي يتفق مع طبيعة هذه الروابط، إلا إذا وجد نص خاص في مسألة بعينها. وإذا كان للتقادم المسقط في روابط القانون الخاص حكمته التشريعية المتصلة بالمعاملات، فإن حكمة التقادم في مجال روابط القانون العام تجد تبريرها على نحو أدعى وأوجب، في استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة، تمليه المصلحة العامة وحسن سير هذه المرافق . ولما كان قانون مجلس الدولة لم يحدد مددًا لرفع الدعاوى في المنازعات الإدارية التي يختص بنظرها بهيئة قضاء إداري إلا ما يتعلق منها بطلبات الإلغاء ؛ إذ نص على أن ميعاد رفعها هو ستون يومًا على التفصيل الوارد به . ومن ثم فإن غيرها من الطلبات يجوز رفعها متى كان الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقًا لقواعد القانون المدني، ما دام لا يوجد نص خاص في قانون مجلس الدولة يخالف هذه القواعد)[1] .

---

(1) حكمها في الطعن المرقوم 301 للسنة السابعة عشرة القضائية، الصادر بجلسة 11 من مايو سنة 1975م .

صيغة طلب الحكم بسقوط الخصومة أو انقضائها بمضي المدة

السيد الأستاذ المستشار ....

تحية طيبة (وبعد)

الموضوع

بتاريخ .... م أقام .... المدعى عليه الدعوى رقم .... لسنة .... ق، وطلب فيها الحكم له بـ .... وحيث إنه انقضى على هذا الإجراء أكثر من ....

بناء على ذلك

يلتمس الطالب تحديد أقرب جلسة لنظر هذا الطلب، ليعلن المدعى عليه بها، ليسمع الحكم بسقوط « أو انقضاء » الخصومة في الدعوى الرقيمة .... لسنة .... ق، وما يترتب على ذلك من آثار، وإلزامه بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وكيل الطالب

....

المحامي

ويبين من هذا الحكم : أن دعوى الإلغاء لا تطبق عليها القواعد المتعلقة بالتقادم ؛ لأنها تخضع لشروط معينة، ومقيدة بمواعيد قانونية محددة، فلا تقبل إلا إذا تحققت شروطها، ورفعت في المواعيد المقررة .

المبحث الخامس
انتهاء الخصومة من غير حكم

يتم انتهاء الخصومة من غير حكم بأحد أمرين :

الأمر الأول : ترك الخصومة والتنازل عنها .

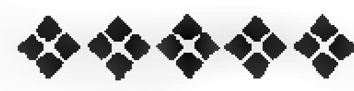
الأمر الثاني : تسليم المدعى عليه بجميع طلبات المدعي.

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : ترك الخصومة والتنازل عنها .

المطلب الثاني : تسليم المدعى عليه بجميع طلبات المدعي .

وسنخصص مطلبًا ثالثًا لبحث انتهاء الخصومة من غير حكم في الفقه الإسلامي .



المطلب الأول
ترك الخصومة والتنازل عنها

699- يجوز للمدعي أن يتنازل عن الخصومة وعن العريضة التي رفع بها دعواه، طالبًا إلغاء القرار الإداري وما تلاها من إجراءات، ولكنه يحتفظ بأصل الحق موضوع الخصومة، بحيث يحق له أن يرجع إليه فيرفع به دعوى جديدة .

وهذا التنازل يسمى : « ترك الخصومة »، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا هذا الحق للطاعن بالإلغاء، فجاء في حكمها : (من المسلم

به في الفقه والقضاء الفرنسي، أن المنازعة الإدارية – ولو كانت طعنًا بالإلغاء – قد تنتهي بالترك، وينتج الترك أثره، على خلاف الحال بالنسبة إلى طعن هيئة المفوضين أو النيابة العامة بالنسبة إل الدعوى الجنائية)[1].

700- ويختلف ترك الخصومة أو التنازل عنها عن ترك الدعوى أو التنازل عنها ؛ من أربعة وجوه :

الوجه الأول : أن ترك الدعوى يشمل التنازل عن الدعوى كلها، فيتنازل المدعي فيه عن صحيفة الدعوى، وعن أصل موضوع الحق المتنازع عليه .

ولذا لا يجوز له أن يرفع الدعوى من جديد . أما تارك الخصومة فيستطيع أن يرفع الدعوى من جديد . بيد أن محكمة القضاء الإداري لم تفرق بينهما، فذهبت إلى أن التنازل عن الدعوى يترتب عليه قانونًا : إلغاء صحيفة الدعوى وإجراءات الخصومة، من غير مساس بأصل الحق المرفوع به الدعوى، فالحق يظل موجودًا ويجوز أن ترفع به دعوى جديدة .

وكذلك لا معنى للتفرقة بين الخصومة والدعوى في دعاوى الإلغاء ؛ لأن هذه الدعاوى تخضع لمواعيد سقوط قصيرة، فإذا انقضت هذه المواعيد أمسى التنازل عن الخصومة متضمنًا في ذاته التنازل عن الدعوى كلها .

الوجه الثاني : تكفي الأهلية الإجرائية في ترك الخصومة . أما ترك الدعوى فتشترط فيه أهلية التصرف ؛ لأن ترك الخصومة يعد عملاً

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1184 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 20 من يناير سنة 1969م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 27، ص281 » .

إجرائيًا لا يتم إلا في الخصومة. أما ترك الدعوى فيمكن أن يتم قبل إنشاء الخصومة أو بعد قيامها، سواء أكان ذلك أمام القضاء أم خارج مجلسه . ولذا فإن التنازل عن الدعوى يعد تصرفًا قانونيًا ينتمي إلى القانون الخاص، ويخضع لطرق الطعن الواردة فيه .

الوجه الثالث : يشترط في ترك الخصومة : قبول المدعى عليه . أما ترك الدعوى فلا يشترط فيه ذلك ؛ لأنه يتم لمصلحة المدعى عليه .

الوجه الرابع : يترتب على ترك الخصومة إنهاؤها . أما ترك الدعوى فلا ينهي الخصومة، إلا إذا لم يكن المدعى عليه قد تقدم بطلب عارض ؛ لأن الخصومة في هذه الحالة تظل حتى يفصل في هذا الطلب، ما لم يتنازل عنه المدعى عليه .

701- ويجب أن يتم ترك الخصومة بإعلان من المتنازل لخصمه على يد محضر، أو بتقرير منه في قلم الكتاب، أو ببيان صريح في مذكرة موقع عليها منه أو من وكيله مع اطلاع خصمه عليها، أو بيده شفهيًا بالجلسة ويثبته في محضرها . وإذا تم الترك بعد إبداء المدعى عليه طلباته وجب أن يقبله . ويجب أن يظل قرار المدعي - بتنازله عن الدعوى أو ترك الخصومة فيها - موجودًا عند القبول، ويجوز أن يسحب المدعي إيجابه بترك الخصومة أو التنازل عنها قبل قبول المدعى عليه له [1] .

فيجوز لتارك الخصومة أن يعدل عن طلب الترك إذا كان خصمه

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 22 من ديسمبر سنة 1959م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1102 – 1105 ».

لم يقبل الترك، بشرط ألا تكون المحكمة قد فصلت في طلب الترك .

ولا يشترط قبول المدعى عليه إذا كان قد رفع الدعوى بعدم اختصاص المحكمة، أو بإحالة الدعوى إلى محكمة أخرى، أو ببطلان صحيفة الدعوى، أو بأي طلب يقصد منه: منع المحكمة من السير في سماع الدعوى ؛ لأن ترك الخصومة من جانب المدعي في هذه الحالات يحقق الغرض الذي يؤدي إليه قبول الدفع الذي أبداه المدعى عليه، وهو إنهاء الخصومة بدون حكم في موضوعها، ولذلك يكون اعتراض المدعى عليه على ترك الخصومة وتمسكه بالحكم فيها نوعًا من التعسف في الحق ؛ لأنه لا يقوم على مصلحة مشروعة فلا يلتفت إليه .

702- وقد أجاز القضاء الإداري الفرنسي أن يرجع المدعي عن ترك الخصومة والتنازل عنها في طعون الإلغاء ولو كانت الإدارة قد قبلته، ما لم تكن المحكمة قد أصدرت حكمًا باعتماد هذا التنازل [1] .

وقد اتبع القضاء الإداري المصري هذا المنهج ؛ فذهب إلى أن المدعى عليه « الجهة الإدارية » إذا قدم إقرارًا من المدعي يفيد تنازله عن دعواه مع تحمله المصروفات، ولكن المدعي رجع في التنازل ولم يعتد بهذا الإقرار، فإن المحكمة لا تقضي بإثبات التنازل .

قضت محكمة القضاء الإداري بأن : المدعي على أثر صدور القرار بترقيته قد وقع هذا التنازل، ثم طلبت « الجهة الإدارية » الحكم بإثباته وإنهاء الدعوى على مقتضاه، فطلب المدعي عدم الاعتداد بهذا

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص313 .

التنازل واعتباره كأن لم يكن ؛ لأنه لم يعط إقراره إلا على الظن بأن القرار الصادر بترقيته قد حقق له طلباته، ولما استبان أن طلباته لم تجب كاملة عدل عن التنازل، وأعلن الوزارة « الجهة الإدارية » بهذا العدول، فإنه إزاء هذا العدول لا تستطيع المحكمة الحكم بإثبات التنازل(1) .

أي : أن التنازل لا يتم بمجرد إبدائه من المدعي وقبوله من المدعى عليه، بل يلزم ثبات المدعي على التنازل حتى يمثل هو أو ممثله أمام المحكمة، وهي التي تعتمده، فإذا لم تعتمده فإن التنازل لا يتم . ومن ثم فإن الخصم يجوز له دائمًا أن يرجع عن الترك الحاصل منه عن أحد طلباته مالم يقبله الطرف الآخر أو تقضي به المحكمة (2) .

703- ويشترط لصحة ترك الخصومة أو التنازل عنها شرطان :

الشرط الأول : ألا يشوبه إكراه أو تدليس (3) . ويجب أن يكون أساس الإكراه : رهبة حقيقية تقوم على أساس جدي، وقع المتنازل تحت تأثيرها عند توقيعه على الورقة التي تتضمن التنازل عن الدعوى، بسبب موقف جائر اتخذته الإدارة حياله لا قبل له بتحمله . وأن يكون هذا الإكراه جسيمًا، بمراعاة الظروف والملابسات التي تخضع لتقدير

---

(1) انظر : حكمها الصادر في القضية الرقيمة 109 للسنة الثالثة القضائية، بجلسة 20 من أبريل سنة 1950م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة، ص636 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 667 للسنة الرابعة عشرة القضائية، بجلسة 9 من مايو سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، ص87 » .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 13 من يناير سنة 1953م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1105 » .

المحكمة في كل حالة على حدة [1] ؛ أي : يجب أن يكون الإكراه بالدرجة التي تضغط على الإرادة وتسلبها حرية الاختيار ؛ كالتهديد بخطر محدق وشيك الوقوع على النفس أو الجسم أو الشرف أو المال .

الشرط الثاني : أن يكون ترك الخصومة غير مقرون بأي تحفظ، وخاليًا من أية شروط تستهدف تمسك التارك بصحة الخصومة، أو بأي أثر من الاثار المترتبة على قيامها.

704- وترك الخصومة يقبل التجزئة، فإذا تعدد المدعون في خصومة جاز لبعضهم أن يتركها، فتنقضي بالنسبة لهم، وتظل قائمة بالنسبة للبعض الآخر . وإذا تعدد المدعى عليهم فلا يتم الترك إلا بالنسبة لمن يقبله منهم، وتظل الدعوى قائمة بالنسبة لمن لم يقبل الترك، بشرط أن تكون الدعوى قابلة للتجزئة .

وإذا تدخل شخص في دعوى قائمة تدخلاً اختصاميًا يطالب بحق ذاتي لنفسه، فإن تدخله لا يتأثر بالترك في الدعوى الأصلية . بشرط أن تكون المحكمة مختصة بنظر طلب المتدخل تدخلاً اختصاميًا، وأن يظل أطراف الدعوى خصومًا في هذا التدخل حتى يفصل فيه .

وإذا تم التنازل المعتمد وجب على المحكمة أن تثبته، سواء أكان جزئيًا عن بعض الطلبات، أم كان كليًا وعامًا يشمل كل الخصومة وجميع الطلبات، دون أن تفصل في أصل النزاع ؛ لأنه صار غير ذي موضوع [2] .

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 31 من أكتوبر سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1104 » .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص314، 315 .

وقد استقر الفقه والقضاء على أنه يجب شطب الدعوى، إذا حضر الطرفان واتفقا على شطبها، وانسحبا من الجلسة وتركاها للشطب [1].

705- ولا يجوز للمدعي أن يتنازل عن حق التقاضي بدعوى الإلغاء ؛ لأن هذا الحق يتعلق بالنظام العام، ولذا يكون التنازل عنه باطلاً. قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (التـ الح الحاصل بين الوزارة والمدعي قد تضمن نزوله عن دعوى إلغاء قرار إحالته إلى المعاش، وعن حقه في المرتب خلال تركه الخدمة، ولما كان التنازل عن التقاضي بدعوى الإلغاء هو – بلا ريب – تنازل عن حق يتعلق بالنظام العام ؛ لأن عليه تبنى الرقابة الفعالة على شرعية القرارات الإدارية، فإن هذا الإسقاط يكون باطلاً) [2].

706- وقد اختلف فقهاء القانون الإداري على جواز ترك الخصومة في الدعاوى الإدارية، فقررت محكمة القضاء الإداري : عدم جواز تركها في دعوى الإلغاء ؛ لأن الأحكام التي تقدر بإلغاء القرارات الإدارية تهدف إلى تصويب تصرفات الإدارة، تحقيقاً للمصلحة العامة . ولذا يكون الحكم بالإلغاء حجة على الكافة، ويجوز لكل شخص أن يتمسك به، فلا يجوز أن

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 5 من ديسمبر سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1107 » .

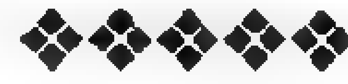
(2) حكمها الصادر في القضية المرقومة 1205 للسنة الثامنة القضائية، بجلسة 13 من يونيو سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة العاشرة، المبدأ رقم 151، ص1653 » .

يكون محلاً لمساومة أصحاب الشأن فيه أو تنازلهم عنه ؛ لئلا يكون هذا إبقاء على المخالفة القانونية التي شابت القرار المحكوم بإلغائه، وتفويتًا لثمرة الحكم، فيتعارض ذلك مع المصلحة العامة [1] .

وقد استحسن بعض الباحثين مذهب محكمة القضاء الإداري [2].

بيد أن المحكمة الإدارية العليا قررت أن : دعوى الإلغاء يخضع الترك فيها والتسليم للقواعد العامة المقررة في قانون المرافعات أيًا كان مداه [3] .

ويترتب على ترك الخصومة : إلغاء إجراءات رفع الدعاوى، وإلغاء جميع إجراءات الخصومة، والحكم على التارك بالمصروفات .



المطلب الثاني

تسليم المدعى عليه بجميع طلبات المدعي

707- تنتهي الخصومة من غير حكم يصدر فيها إذا سلم المدعى عليه «جهة الإدارة » أثناء نظر الدعوى بجميع طلبات المدعي ؛ لأنها

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 13 من مارس سنة 1956م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة العاشرة، ص248 » .

(2) انظر : الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي : أصول إجراءات القضاء الإداري – الكتاب الثاني، طبعة سنة 1964م، ص76 . والدكتور محمود حلمي مصطفى : القضاء الإداري.« قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي » – المرجع السابق، ص361 .

(3) انظر : حكمها الصادر بجلسة 24 من نوفمبر سنة 1956م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص91 » .

تصبح في هذه الحالة غير ذات موضوع، فلا يبقى أمام المحكمة شيء متنازع عليه يصلح محلاً لقضائها موضوعًا، ولذا يجب عليها أن تحكم باعتبار الخصومة منتهية، إلا إذا كان تسليم المدعى عليه « جهة الإدارة » مقصورًا على بعض الطلبات دون بعضها الآخر، ففي هذه الحالة تعتبر الخصومة قائمة في الطلبات التي لم يسلم بها المدعى عليه « الإدارة ».

والمحكمة قد ترجع إلى نظر الخصومة مرة أخرى لو عادت الإدارة « المدعى عليها » ونازعت في أحقية المدعي في طلباته موضوع الدعوى. ويجب على المحكمة في هذه الحالة أن تطرح محضر الصلح الذي كان قد تم بين الطرفين، وأن تحكم في الخصومة بما تراه [1].

وتنتهي الخصومة إذا استجابت المصلحة « المدعى عليها » إلى طلب المدعي في تاريخ لاحق على رفع الدعوى. وتعتبر الخصومة منتهية في هذا الطلب، وتلزم المحكمة المصلحة « المدعى عليها » بمصروفاته. قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه : «متى ثبت أن المصلحة المدعى عليها قد استجابت إلى طلب المدعي في تاريخ لاحق لرفع الدعوى، فإن الخصومة – تبعًا لذلك ونتيجة له – تصبح غير ذات موضوع، ويتعين – من ثم – الحكم باعتبار الخصومة منتهية في هذا الطلب، مع إلزام الحكومة بمصروفاته» [2].

---

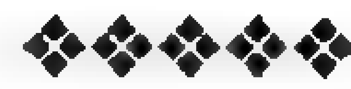
(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية الرقيمة 12 للسنة الثالثة القضائية،بجلسة 27 من ديسمبر سنة 1958م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة ».

(2) حكمها الصادر في الطعن الرقيم 257 للسنة التاسعة القضائية، الصادر بجلسة 12 من مايو سنة 1968م .

708- وإذا سلمت جهة الإدارة المدعى عليها بجميع طلبات المدعي وانتهت الخصومة، فتنفيذ هذا الانتهاء إما أن يكون بسحب الإدارة لقرارها المعيب المطعون فيه وليس مجرد إلغائه، لأن إلغاء الإدارة للقرار يفيد المستقبل، ولا يعني التسليم بجميع طلبات المدعي . وإزالة آثار القرار في الماضي والحاضر (1) .

وإما أن تصدر الإدارة قرارها الذي كانت ممتنعة عن إصداره، إذا كان محل الطعن بالإلغاء قرارًا سلبيًا .

ويجوز تصحيح القرار الإداري الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان بشوبه من عيب . فإذا تم هذا أصبح طلب إلغائه غير ذي موضوع، وتعتبر الخصومة منتهية بعد أن زالت علتها، وتحقق المقصود منها، بشرط أن يكون التصحيح قد تم بأثر رجعي، فإذا لم يتم بأثر رجعي، فإن مصلحة المدعي في إلغائه في الماضي تظل قائمة، وتظل الخصومة منعقدة.



المطلب الثالث

انتهاء الخصومة من غير حكم في الفقه الإسلامي

709- قد تنتهي الخصومة نهاية طبعية بإصدار حكم فيها، وقد تنتهي بعارض من العوارض التي تطرأ عليها فتنهيها، قبل أن يصدر فيها حكم قضائي . وهذه العوارض يمكن استخلاصها من القواعد الشرعية التي وضعها العلماء المسلمون في إجراءات

---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 29 من يونيو سنة 1948م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1107 » .

التقاضي ونظر الدعوى، وهي محصورة في أمرين :

الأمر الأول – ترك الخصومة والتنازل عنها :

710- يجوز أن يترك المدعي الخصومة ويتنازل عنها ؛ لأن الفقهاء يعرفون المدعي بأنه : من إذا ترك الخصومة لا يجبر عليها ، يقول « الباجوري » : (إن مشيئة المدعي لا تتقيد بمجلس الحكم، فله إمهال المدعى عليه إلى الأبد ، بل له الانصراف وترك الخصومة بالكلية)[1] . ويجب أن يصدر ذلك صراحة من المدعي .

وقد ينقلب المدعي الأصلي في الدعوى إلى مدعى عليه إذا تقدم المدعى عليه الأصلي بدفع صحيح للدعوى الأصلية . وفي هذه الحالة لا يجوز للمدعي الأصلي أن يترك الدعوى إذا أبدى المدعى عليه دفعًا لهذه الدعوى، إلا إذا أذن له بذلك.

وذهب المالكية إلى أنه لا يجوز للمدعي أن يعرض عنها بإرادته المنفردة ، ويجب أن يوافق خصمه على ذلك . ويحق للخصم أن يلزم المدعي بإتمام السير في الخصومة ، حتى يفصل فيها القاضي وتنتهي بحكم . ويجب على القاضي أن يلبي طلب المدعى عليه في ذلك، ويأمر الطالب بمتابعة الخصومة ، فإن رفض حكم القاضي بعدم وجود حق له[2] .

الأمر الثاني – حدوث ما يؤدي إلى فقدان بعض شروط الدعوى :

711- قد تتعرض الخصومة لحادث يفقدها بعض الشروط التي كانت

---

(1) إبراهيم بن محمد بن أحمد الباجوري : حاشية الباجوري – المرجع السابق، ج2، ص401 .

(2) انظر : محمد العزيز جعيط : الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية – المرجع السابق، ص40 .

متوافرة وقت رفعها، فتنتهي بذلك الخصومة من غير أن يصدر فيها حكم، ويوجد ذلك في حالات ؛ منها :

الحالة الأولى : إذا صار المدعي لا مصلحة له في متابعة السير في الخصومة والدعوى، فتنتهي الخصومة، حيث لا دعوى بلا مصلحة ؛ كأن يموت الصغير المتنازع على حضانته، فيغدو الاستمرار في الدعوى غير مجد ولا مفيد، وإنما يعد عبثًا وتضييعًا للوقت ؛ لأن الحق المدعى به محل الدعوى صار منعدمًا . أو يموت الزوج الذي كانت الزوجة تطلب تطليقها منه، فتنتهي الخصومة، إذ ينعدم شرط المصلحة في استمرار نظر الدعوى .

الحالة الثانية : انتهاء النزاع بصدد الحق المطلوب قبل أن يصدر حكم في موضوع الدعوى . فيجب في هذه الحالة وضع حد لنظر الخصومة، إذ ينبغي أن يتجنب القاضي كل إجراء ينشئ النزاع، ولا يجوز أن ينظر في قضية تتعلق بحق من حقوق العباد إلا إذا حدث تنازع بصدد هذه الحقوق . ومن ثم فإن الخصومة تنتهي إذا تصالح الخصوم على الحق المدعى به محل الدعوى، إذ يندب للقاضي أن يسعى للصلح بين الخصوم قبل أن يفصل في النزاع المعروض عليه، ويصدر حكمًا في القضية المعروضة عليه، فإن استجاب الخصوم للصلح انتهت الدعوى ولا حاجة لإصدار حكم فيها .

وتنتهي الخصومة كذلك إذا أقر المدعى عليه بالحق المدعى به محل الدعوى، وسلمه للمدعي لو لم يصدر حكم في الدعوى بناء على هذا الإقرار، إذ يجب تسليم الحق بالإقرار إذا حدث في مجلس القضاء، من غير حاجة إلى إصدار حكم بمضمون الحق . أما البينة فلا يجب الحق بها إلا إذا اتصل حكم القاضي بها . ومن ثم فإنه يجب تنفيذ

مقتضى الإقرار على من يملكون التنفيذ، ولو لم يستند هذا الإقرار إلى حكم القاضي، يقول « الطرابلسي » : (إن القاضي يسجل إقرار المدعى عليه، ومتى سجله صار حكمًا) . وقد استحسن بعض الباحثين المحدثين هذا الرأي ؛ يقول «الأبياني» : (وهو حسن ؛ إذ فيه فائدة، وهي الرجوع إليه عند الحاجة، خصوصًا في هذا الزمان، فإن الجهة المختصة بتنفيذ الأحكام الشرعية هي جهة الإدارة، وهي لا تنفذ إلا إذا كان بيد الطالب حكم مشتمل على الصورة التنفيذية)[1] .

فيجب أن يكون الإقرار المسجل بمثابة الصورة التنفيذية، وينبغي التنفيذ بمقتضى هذا الإقرار . وتنتهي الخصومة إذا نفذ المدعى عليه ما يقتضيه إقراره . وكذلك تنتهي الخصومة في كل حالة تنتهي فيها المنازعة بأي وسيلة من الوسائل .

من هذا يتبين :أن فقهاء الشريعة الإسلامية يرتبون على الإقرار وجوب الحق المدعى به، دون حاجة إلى إصدار حكم من القضاء، وبذلك يختلف فقهاء القانون عن علماء الشريعة الإسلامية ؛ إذ يفرق فقهاء القانون بين تسليم المدعى عليه بطلبات المدعي، وبين إقراره بالحق المدعى به، ويرون أن الخصومة تنتهي بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعي وبالحق المدعى به ؛ لأن هذا التسليم يتضمن الإقرار ويستوجب تنفيذ مقتضاه ؛ فإذا كان الحق المطالب به دينًا وجب دفعه، وإذا كان الحق المطالب به عينًا وجب تسليم العين المتنازع عليها. أما الإقرار فلا تنتهي به الخصومة عند ـ فقهاء القانون ـ إلا إذا تبعه حكم قضائي .

---

(1) محمد زيد بك الأبياني « 1278 – 1354هـ » : مباحث المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية – الطبعة الثالثة سنة 1343هـ = 1924م، ص77

الفصل الخامس

أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه

سنبحث هذا الفصل في ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : طلب وقف التنفيذ، وطلب استمرار صرف المرتب .

المبحث الثاني : شروط طلب وقف التنفيذ .

المبحث الثالث : جهة الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ، وآثار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري .

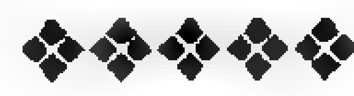
المبحث الأول

طلب وقف التنفيذ، وطلب استمرار صرف المرتب

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : طلب وقف التنفيذ .

المطلب الثاني : طلب استمرار صرف المرتب .



المطلب الأول

طلب وقف التنفيذ

712- لا أثر للطعن بالإلغاء على نفاذ القرار الإداري المطعون فيه، ولا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه .

وحكمة هذا من وجهين :

الوجه الأول : إنه لو جاز وقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد الطعن فيه بالإلغاء لأصبح نشاط الإدارة – الذي يعتمد على القرارات الإدارية النافذة – مهددًا بالتوقف .

الوجه الثاني : إنه لو ترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري لأدت الطعون الكيدية إلى شل نشاط جهة الإدارة ؛ إذ الأخذ بوقف تنفيذ القرار الإداري، باعتباره نتيجة تلقائية مترتبة على ادعاء تعيب القرار، سيؤدي إلى عرقلة أعمال الإدارة، وعدم قدرتها على النهوض باختصاصاتها .

ومما يؤكد هذا : أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والسلامة، مما يستوجب ضرورة الاعتراف بمشروعيتها وتنفيذها حتى تحكم المحكمة بنقيضه . فالأصل في القرار الإداري أنه صحيح، وأنه يحمل في ذاته قرينة قانونية على مشروعيته، وأن من يدعي خلاف ذلك عليه أن يقيم الدليل على عدم مشروعيته، ومن ثم فإنه يظل قائمًا وقابلاً للتنفيذ، ما دام لم يسحب بقرار إداري آخر، أو لم يلغ بحكم قضائي، وما دام أنه غير مشوب بعيب قانوني جوهري ينقده وصف التصرف القانوني، ويصل به إلى درجة الانعدام[1] ؛ لأن طلب وقف التنفيذ يجب أن يوجه إلى قرار إداري له مقومات القرارات الإدارية، إذ القرارات الإدارية – سواء أكانت سليمة أم معيبة – هي التي يطبق عليها مبدأ جواز التنفيذ الجبري ضد الأفراد، وهي النتيجة التي يريد المدعي أن يتقيها بطلب وقف التنفيذ . أما إذا بلغ العيب في القرار الإداري حدًّا يجعله معدومًا Inexisiant، فإن الأفراد يستطيعون اتقاء نتائج هذا العمل المادي الضار بذات الوسيلة التي يلجأون إليها لو أن عمل الإدارة قد صدر من أحد الأفراد؛ لأن الانعدام يجرد عمل الإدارة من صفته الإدارية، ويحيله إلى مجرد عمل مادي يسترد القضاء العادي تجاهه كامل اختصاصه[2] . نصت المادة التاسعة والأربعون من قانون مجلس الدولة الرقيم بسبعة وأربعين الصادر في سنة اثنتين وسبعين وتسعمائة وألف على أنه : (لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه . على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في

(1) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص324 .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص1056، 1057 .

صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها) [1] . وقررت محكمة القضاء الإداري أن : (الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ، إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فيجوز للمحكمة استثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار، والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته، يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة . ومهمة المحكمة وقتئذ أن تبين توافر مقدمات طلب وقف التنفيذ من حيث جديته، وتعذر تدارك نتائج التنفيذ ؛ فإذا تبين لها ذلك فإنها تصدر حكمًا مؤقتًا تقف به عدوانًا باديًا للنظرة العابرة . وإذا كانت المحكمة - وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب - تتناول الموضوع، فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية لاتتعرض فيه إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن تستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه)[2].

---

(1) ونصت المادة الخمسون من هذا القانون على أنه : « لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك .

كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك » .

- وقررت المادة الحادية والخمسون منه أنه : لا يترتب على الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وقف تنفيذ الحكم، إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك .

(2) حكمها الصادر في القضية الثامنة للسنة السابعة القضائية، بجلسة 6 من أبريل سنة 1954م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثامنة، المبدأ رقم 601، ص1171» .

713- والإدارة حين تنفذ القرار الإداري المطعون فيه أمام القضاء إنما تفعل ذلك على مسئوليتها ؛ لأن المحكمة إذا حكمت بإلغاء القرار المطعون فيه سينفذ حكمها بأثر رجعي منذ صدوره، بحيث يؤدي الحكم إلى اعتبار القرار الإداري كأن لم يكن، ويجب أن تعود الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدوره، وأن تلغى كل الآثار التي ترتبت على صدوره، ولذا ينبغي أن تحتاط الإدارة وتتريث في تنفيذ القرار المطعون فيه حتى يصدر الحكم النهائي في الطعن ؛ لكيلا تعرض نفسها للمسئولية حينما تحكم المحكمة بإلغاء القرار [1] .

714- بيد أن هذه القواعد يستثنى منها استثناء مهمّ، يخول للمحكمة أن تحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، قبل أن يصدر الحكم في الطعن بالإلغاء، وذلك إذا كان تنفيذ القرار ستترتب عليه أضرار يتعذر تداركها لو حكم بإلغائه في المستقبل ؛ مثل القرار الذي يصدر بهدم بيت أثري، أو القرار الذي يصدر بمنع طالب من أداء الامتحان لو كان له حق في أدائه، أو القرار الذي يصدر بمنع مريض من السفر للعلاج في الخارج، فهذه القرارات وأمثالها قد تترتب على تنفيذها مع الطعن فيها أضرار بليغة، لا يمكن تداركها بعد التنفيذ، ومن ثم فلا يستفيد صاحب الشأن شيئًا لو حكم له بعد ذلك بإلغاء القرار .

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص1035 .

ولذا يجوز لصاحب الشأن في هذه الحالات وأمثالها أن يطلب من المحكمة أن تقضي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، لتوافر ركن الاستعجال فيها، فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفد أغراضه .

أما القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا، فلا يجوز طلب وقف تنفيذها، ولكن يجوز للمحكمة – بناء على طلب المتظلم – أن تحكم مؤقتًا باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار الإداري قد صدر بالفصل أو الوقف، فإذا حكمت له المحكمة بهذا الطلب ثم رفض تظلمه، أو لم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد القانوني، اعتبر الحكم كأن لم يكن، واستردت الإدارة ما قبضه .

715- فالمشرع جعل رفع دعوى الإلغاء بإحدى صورتين :

الصورة الأولى : عاجلة، يطلب فيها المدعي وقف تنفيذ القرار الإداري .

الصورة الثانية : عادية، يطلب فيها المدعي إلغاء القرار المطعون فيه.

وقرر المشرع الاختصاص للمحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء في الصورتين، بعد أن كان رئيس مجلس الدولة فيما سلف هو المختص بالنظر في طلبات وقف التنفيذ. وتحكم المحكمة في طلب وقف التنفيذ على وجه الاستعجال ويكون حكمها وقتيًا، سواء أكان بوقف التنفيذ، أم كان بالاستمرار في التنفيذ، ولا تمس الموضوع ؛ كالاختصاص المنوط بقاضي الأمور المستعجلة في المحاكم المدنية، ويكون هذا بعد أن يتصفح وجوه دفاع ودفوع كل من الطرفين، سواء

أكانت شكلية أم موضوعية، وحسبما تتحسسه المحكمة من جدية الطعن .

وفي حالات الاستعجال الأخرى يجب على المحكمة أن تبحث فيما إذا كان الإجراء المستعجل يتفق مع طبيعة دعوى الإلغاء أو لا يتفق معها، وما إذا كان هذا الإجراء يصلح دليلاً على صحة طلب الإلغاء أم أنه لا يفيده، فلا توجد مصلحة له فيه، ويجب الحكم به[illegible] قبوله .

716- والقضاء المستعجل يتقيد – في اختصاصاته بإصدار حكم في أي إجراء مؤقت، سواء أكان المقصود منه: إثبات حالة معينة، أم كان غير ذلك – بذات القيود والأوضاع التي تحد من اختصاص المحكمة التي تنظر الموضوع . قررت محكمة القضاء الإداري أن : قضاء الإلغاء يقوم أساسًا على رقابة قانونية في الحدود المقررة في قانون مجلس الدولة، دون الخوض في موضوع القرارات الإدارية لتقدير ملاءمتها من الناحية الموضوعية؛ لأن مجلس الدولة – بهيئة قضاء إداري – ليس درجة استئنافية للجهات الإدارية، يبحث في مدى ملاءمة قراراتها، لذا فإن دعوى إثبات الحالة التي يقصد بها التدليل على ملاءمة القرار الإداري من الناحية الموضوعية تكون عديمة الفائدة في قضاء الإلغاء . ومن ثم فلا مصلحة لرافعها، ويتعين الحكم بعدم قبولها [1] .

---

(1) انظر : حكمها الصادر في 19 من يناير سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج1، ص298، 299 » .

فالقضاء المستعجل يحكم في الطلب المستعجل باعتباره مسألة متفرعة عن النزاع الموضوعي، ومتعلقة بالجانب المستعجل فيه، تأسيسًا على أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع .

ويجب على المحكمة حين تنظر الطلب المستعجل : أن تتحقق من توافر ركن الاستعجال ؛ بأن تستظهر النتائج والأحداث التي يتعذر تداركها ، ثم تتحقق من أن الطلب المستعجل يقوم – حسب الظاهر – على أسباب جدية ، وتصدر بعد هذا التحقق حكمها المؤقت في الطلب المستعجل للنزاع، فتتخذ الإجراء المطلوب أو ترفضه ، دون أن تمس الناحية الموضوعية للنزاع [1] .

717- والأصل أنه لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها ، وإبداء رأيها القانوني مسببًا فيها . ويترتب على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري : بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى.

ولكن هذا الأصل لا يصدق على طلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يطلب إلغاؤه ؛ لأن إرجاء الفصل في هذا الطلب لحين اكتمال تحضير الدعوى، ينطوي على إغفال لطبيعته ، وتفويت لأغراضه ، وإهدار لطابع الاستعجال الذي يتسم به ويقوم عليه [2]، وبناء على ذلك فقد جرى قضاء مجلس الدولة على الفصل في طلب وقف التنفيذ ، دون استلزام إجراءات التحضير من قبل هيئة مفوضي الدولة ، إدراكًا

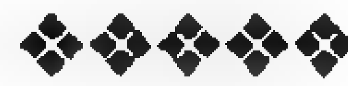
---

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 1076 للسنة السابعة عشرة القضائية، بجلسة 29 من ديسمبر سنة 1965م .

(2) انظر : الدكتور المستشار محمد كمال الدين منير : قضاء الأمور الإدارية المستعجلة – الطبعة الأولى سنة 1990م، ص603 – 608 .

لطبيعة هذا الطلب وصحيح النظر في شأنه [1].

718- ومن اللازم – قبل أن تتصدى المحكمة لبحث طلب وقف التنفيذ – أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية، مثل : الدفع بعدم الاختصاص، والدفع بعدم قبول الدعوى، لرفعها بعد الميعاد، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيًا، وذلك حتى لا يحمل قضاؤها في موضوع الطلب المستعجل قبل البت في هذه المسائل على أنه قضاء ضمني برفضها . وإذا كان الفصل في هذه الدفوع ضروريًا ولازمًا، قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ، فإنها بلا شك تتسم مثله بطبيعة خاصة، قوامها الاستعجال الذي يستوجب النأي بها عن التقيد بإجراءات تحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة عن طريق هيئة مفوضي الدولة [2].



(1) انظر : حكمي المحكمة الإدارية العليا الصادرين في الطعنين المرقومين 1953، 2016 للسنة التاسعة والعشرين القضائية، بجلسة 16 من فبراير سنة 1985م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثلاثون، ص606 » .

(2) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن المرقوم 1145 للسنة الخامسة والعشرين القضائية، بجلسة 12 من ديسمبر سنة 1981م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة والعشرون، ص95 » .

المطلب الثاني

طلب استمرار صرف المرتب

719- لا تختلف الدعوى العادية بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية عن الإجراء المستعجل الذي يتخذه المدعي، ويطلب فيه صرف مرتبه كله أو بعضه مؤقتًا، إذ يجب أن يتوافر في كل منهما ركنان :

الركن الأول : ركن الاستعجال ؛ بأن يترتب على تنفيذ القرار الصادر بوقف الموظف أو فصله نتائج يتعذر تداركها.

وقد عالج المشرع الاستعجال في هذه الحالة، ولكن ليس بوقف تنفيذ القرار ذاته، وإنما بعلاج استحدثه قدر فيه الضرورة بقدرها، فأباح للمحكمة أن تحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه ؛ لكيلا ينقطع عن الموظف مورد رزقه الذي يقيم أوده وأود أسرته إن كان مرتبه هو المورد الوحيد لرزقه . والواقع أن الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه، لا يعدو أن يكون وقفًا لتنفيذ كل أو بعض الآثار المالية المترتبة على القرار الصادر بالفصل، بالقدر الذي تقتضيه إقامة أود الموظف، ومواجهة حالة الفاقة التي يتعرض لها، نتيجة لحرمانه من مرتبه، وذلك بصفة مؤقتة حتى تفصل المحكمة في دعوى الإلغاء . ومن ثم فإن مرتب الموظف المفصول إذا لم يكن وحده مورد رزقه ومصدر معيشته في سد حاجاته وحاجات أسرته، وإنما كان له مورد آخر، أو تمكن بعد فصله من القيام بعمل آخر يكفيه لمواجهة احتياجاته وحاجات عائلته، وجب رفض طلب استمرار صرف المرتب . وإذا ثبت كذلك أن هذا الموظف قد تمكن من كسب مبالغ من عمله — وإن كانت لا تكفي لمواجهة احتياجاته الضرورية، ودفع الضرر الناجم عن حرمانه من مرتبه، ولكنها تسهم — بمقدار — في إقامة أوده، وجب

أن يكون ذلك محل اعتبار، عند تحديد ما يقضى باستمرار صرفه من المرتب، بحيث لا يجاوز ما يحكم به – مضافًا إلى الموارد الأخرى – القدر اللازم لمواجهة ضرورة إقامة الأود، ودفع الضرر المترتب على الحرمان من المرتب .

الركن الثاني : يتصل بالمشروعية ؛ بأن يكون الطلب قائمًا بحسب الظاهر على أسباب جدية [1] .

720- والمشرع غاير في الإجراءات والمواعيد بين طلب وقف التنفيذ وبين طلب صرف المرتب ؛ فسمح بتقديم طلب صرف المرتب في المدة المحددة للبت في التظلم، وهو الوقت الذي لما يفتح فيه طريق التقاضي [2] . ولم يشترط اقتران طلب صرف المرتب بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة كطلب وقف التنفيذ . ولذا لا وجه للمقارنة بين الطلبين من حيث الإجراءات والمواعيد . والمشرع لم يحدد نهاية لميعاد تقديم طلب صرف المرتب، ولكنه منع من اعتبار الحكم بصرف المرتب كأن لم يكن، بعد رفض التظلم، إذا رفعت دعوى الإلغاء في الميعاد، ويستفاد من ذلك : أن طلب صرف المرتب يكون مقدمًا في الميعاد إذا كانت دعوى الإلغاء مرفوعة في الميعاد حتى يقضى فيها نهائيًا .

(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية الرقيمة 620 للسنة الحادية عشرة القضائية، بجلسة 19 من نوفمبر سنة 1966م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة » .

(2) انظر : الدكتور المستشار محمد أحمد عطية : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – طبعة مطابع رواي للطباعة والإعلان سنة 1994م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية، ص297، 298 .

فالخلاف بين الحالتين من وجهين :

الوجه الأول : الإجراءات .

الوجه الثاني : أن الاستعجال مقصور على بعض القرارات الخاصة بالموظفين .

أما الأحكام الموضوعية فواحدة ؛ فلا تحكم المحكمة بصرف المرتب كله أو بعضه إلا إذا توافر ركن الاستعجال ؛ بأن يكون المرتب هو وسيلة الموظف للكسب والتعيش . ولكن هذا الركن وحده لا يكفي، بل يجب أن يستند طلب الموظف إلى أسباب جدية في الطعن على القرار . فإذا كان كل ماقدمه المطعون ضده من مسوّغات للحكم بصرف مرتبه بصفة وقتية لحين الفصل في الموضوع هو : الاحتجاج بالحكم الصادر ببراءته من التهمة المنسوبة إليه، للشك في قيام الدليل عليها ، دون التعرض للسند القانوني الذي قام عليه قرار الفصل من الخدمة ، وقد خلا هذا الحكم من التعرض للسند القانوني الذي انبنى عليه قرار الفصل، لذا فإن طلب صرف المرتب بصفة مؤقتة قد خلا من المبررات الجدية للقضاء به .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا أن : المدعية طعنت على قرار فصلها ، لأنها حصلت على تقرير بدرجة ضعيف، وأن هذا التقرير لم يعلن إليها كما يوجب القانون . ولذا فإن طعنها يقوم – بحسب الظاهر – على أسباب جدية ، ويكون الحكم المطعون فيه قد صادف الصواب، حيث قضى بأحقيتها في صرف نصف مرتبها بصفة مؤقتة [1] .

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 14 من نوفمبر سنة 1964م، «مجموعة أبي شادي، ص 1150 » .

721- والحكم بصرف المرتب كله أو بعضه رهين بمصير دعوى الإلغاء ؛ فإذا كان القرار لا يمكن طلب إلغائه قضائيًّا ، فإن المحكمة لا تستطيع أن تحكم بصرف المرتب كله أو بعضه، ويغدو هذا القرار محصنًا ضد دعوى الإلغاء[1] .



(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص1061 .

المبحث الثاني
شروط طلب وقف التنفيذ

يجب أن تتوافر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ستة شروط :

722- الشرط الأول : أن يطلبه رافع دعوى الإلغاء صراحة في صحيفة الدعوى . ومن ثم فلا يجوز طلب تنفيذ قرار لم يطعن فيه بعد[1]. فإذا لم يطلب رافع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار الإداري في صحيفة دعواه، وإنما قدم هذا الطلب بعريضة أخرى مستقلة عنها، فلا يجوز للمحكمة أن تقبل طلبه ؛ لعدم اقتران طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ في عريضة دعوى الإلغاء، ويجب عليها أن تحكم بعدم قبوله[2].

ولا يجوز أن يقدم طلب وقف التنفيذ بورقة مستقلة، سواء قبل رفع الدعوى، أم وقت رفعها، أم بعد رفعها ؛ إذ إن: طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعنًا في القرار المطلوب إلغاؤه . وإن وجه الاستعجال المسوّغ لطلب وقفه – كما حدده القانون – هو : أن يترتب على تنفيذ القرار

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : «قضاء الإلغاء» – المرجع السابق، ص1042 . والدكتور المستشار محمد أحمد عطية : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – المرجع السابق، ص52 وما بعدها .

(2) انظر : الدكتور المستشار محمد ماهر أبو العينين : اختصاص مجلس الدولة وفقًا لأحكام القسم القضائي حتى عام 1992م « يتضمن مبادئ الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وأحكام محكمة النقض حتى عام 1992م »، طبعة دار الطباعة الحديثة بالقاهرة سنة 1993م، ص465 – 468 .

الإداري نتائج يتعذر تداركها . واحتمال قيام هذا الخطر – إن صح قيامه – متلازم زمنيًا مع القرار ذاته من يوم صدوره، تبعًا لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قرارًا إداريًا.

ومن ثم فلا يفهم أن يرفع المدعي دعواه طالبًا الإلغاء أولاً، ثم يتدارك إلى طلب وقف التنفيذ، إلا إذا كان قد خطر له خاطر من الكيد أو اللدد، أو أن يقتصر على مجرد وقف التنفيذ دون الإلغاء، إلا إذا أراد الاستهتار بأوامر الإدارة . وهذا يوضح من ناحية أخرى حكمة وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة . كما يحقق في الوقت ذاته اتحاد بدء ميعاد الطعن في القرار إلغاء ووقفًا، ويمنع الاختلاف والتفاوت في حساب هذا الميعاد بداية ونهاية [1] .

وقررت محكمة القضاء الإداري : عدم قبول طلب وقف التنفيذ، إذا كان الطاعن قد بدأ برفع دعواه أمام قاضي الأمور المستعجلة بطلب وقف تنفيذ القرار، ثم أحيلت الدعوى إلى جهة القضاء الإداري للاختصاص ؛ لأن هذه الإحالة لا تقتضي الالتزام بإجازة هذا الوضع الذي ترتب على خطأ التجاء المدعي إلى قاضي الأمور المستعجلة، والذي يتمثل في طلبه أمامه وقف التنفيذ على استقلال [2] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 12 من فبراير سنة 1958م، السنة الثالثة القضائية، المبدأ رقم 179، ص1764 .

وانظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 14 من نوفمبر سنة 1967م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات من سنة 1966م، حتى سنة 1969م، المبدأ رقم 125، ص207 » .

(2) انظر : حكمها الصادر بجلسة 2 من نوفمبر سنة 1971م، وحكمها الصادر بجلسة 29 من فبراير سنة 1972م، وحكمها الصادر بجلسة 23 من مايو سنة 1972م،=

ولا يجوز تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إلا في حالة رفع دعوى الإلغاء، فلا يقبل طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي ينظر فيها القضاء الإداري بمقتضى ولاية القضاء الكامل .

723- الشرط الثاني : أن تتوافر حالة الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري [1] . قررت محكمة القضاء الإداري أنه : (يجب أن يقوم طلب وقف التنفيذ على ركنين :

أولهما : أن تتبين المحكمة أن دعوى المدعي أمام محكمة الموضوع تستند إلى أسباب جدية .

وثانيهما : أن يتوافر الاستعجال ؛ بأن يظهر للمحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها) [2] . وقضت محكمة القضاء الإداري – كذلك – بأن : (الطريق المألوف الذي رسمه القانون للقضايا المستعجلة

« مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة والعشرون القضائية، المبدأ رقم 1، ورقم 23، ورقم 59، ص3، 48، 135 » .

(1) يقرر الباحثون أنه يشترط في طلب وقف التنفيذ شرطان :

الشرط الأول : « شكلي » وهو : إبداء الطلب في صحيفة الطعن بالإلغاء، أي أن تقترن الطلبان في الصحيفة، طبقًا لنص المادة التاسعة والأربعين من قانون مجلس الدولة بأنه : « يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى » .

وجزاء مخالفة هذا الشرط الشكلي هو عدم قبول طلب وقف التنفيذ .

الشرط الثاني : « موضوعي » وهو : شرط الاستعجال . ويقصد به أن : يؤدي التنفيذ إلى نتائج يتعذر تداركها . وهو يتضمن في داخله شرط جدية الطاعن .

(2) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 694 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 10 من يوليو سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 590، ص1392 » .

هو تقصير المواعيد، فإذا كان هذا الإجراء في خصوص هذه القضية لم يعد مجديًا ؛ إذ لن يتيسر نظر الدعوى حتى مع تقصير المواعيد المقررة، إلا بعد انقضاء العطلة القضائية المقبلة، فيستوي نظرها بطريق تقصير المواعيد، أو بالطريق العادي . ويترتب على هذا الوضع : أن تبقى الحقوق الدستورية التي يتمسك بها المدعي معطلة أمدًا طويلاً، قد يتعذر معه تدارك النتائج التي تنجم عن هذا التعطيل، وهذا ظرف يجعل الاستعجال والخطر يختلطان في هذه القضية، ويصبحان شيئًا واحدًا . وإن المحكمة ترى فوق ذلك أن تعطيل الحقوق الأساسية والحريات العامة التي كفلها الدستور هو في ذاته – إن صح – أمر خطير ينجم عنه من النتائج ما يتعذر تداركه، ويجوز في هذه الحالة طلب وقف التنفيذ دون الالتجاء إلى طلب تقصير المواعيد) (1) . فيجب أن يكون تنفيذ القرار الإداري يؤدي إلى نتيجة يتعذر تداركها لو حكم بإلغاء هذا القرار بعد أن تكون الإدارة قد سبق لها وأن نفذته قبل الحكم (2)، وذلك مثل القرارات التي تقيد الحقوق الفردية والحريات العامة ؛ قضت محكمة القضاء الإداري بأن : (تقييد الحرية الشخصية هو بطبيعته من أبرز صور الاستعجال ؛ لما

---

(1) حكمها الصادر في القضية رقم 803 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 11 من أبريل سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، مجموعة السنة السادسة، المبدأ رقم 581، ص1323 » .

(2) انظر : الدكتور المستشار محمد أحمد عطية : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – المرجع السابق، ص69 وما بعدها، ص111– 114 . والدكتور المستشار محمد كمال الدين منير : قضاء الأمور الإدارية المستعجلة – المرجع السابق، ص774 وما بعدها .

يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها)[1] .

وكذلك جميع القرارات المقيدة للحرية الشخصية، والقرارات التي تعطل الحريات العامة التي كفلها الدستور ؛ كأن تفرض حجرًا على حرية الرأي وحق التعبير بوسائل التعبير المشروعة، ومنها الصحافة[2] . قضت محكمة القضاء الإداري بأنه : (إذا كان القرار المطلوب وقف تنفيذه يقف في سبيل استعمال حق مشروع قرره القانون وأكده الدستور، لغاية سامية أفصح عنها قانون الاجتماعات في ديباجته، وهو تيسير اشتراك الناس في الحياة العامة للبلاد، فتعطيل هذا الحق الذي هو إحدى الحريات العامة، ومنع استعماله في هذه المناسبة الوطنية، إلى أن يفصل في الدعوى موضوعًا، إنما هو أمر يفوت الغاية المقصودة من الاجتماع، ويجعل نتائج القرار المطعون فيه مما يتعذر تداركها)[3] .

وأيدت المحكمة الإدارية العليا الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار صدر برفض الترخيص للمدعي بالاتجار في الأسلحة ؛ لما ينطوي عليه هذا القرار من تقييد لحريته في العمل، بتنحيته عن إدارة محلات

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 31 من يوليو سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، المبدأ رقم 371، ص1150» . وحكمها الصادر بجلسة 30 من يونيو سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم589، ص1390 » .

(2) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 3123 للسنة الخامسة والثلاثين القضائية، بجلسة 11 من فبراير سنة 1982م.

(3) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1320 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 31 من يوليو سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة، المبدأ رقم 371، ص1150 » .

الأسلحة والذخائر التي يملكها، استنادًا إلى أنه مصاب بمرض عقلي، من شأنه أن تترتب عليه أضرار جسيمة يتعذر تداركها، تتمثل - ليس فحسب في حرمانه من مباشرة نشاطه التجاري - بل فيما يترتب على هذا الحرمان المستند إلى وصمه بأنه مصاب بمرض عقلي، من عدم الثقة فيه، والقضاء على سمعته كتاجر في المجال الذي يعمل فيه، وهو مجال تقوم العلاقات فيه على أساس الثقة والائتمان [1] .

وقد طبقت محاكم مجلس الدولة المصري هذا الشرط في أحكامها ؛ فقضت المحكمة الإدارية العليا بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، في دعوى متعلقة بإغلاق مصنع للدخان ؛ لقيام صاحبه بزراعة التبغ محليًا . وجاء في حكمها : (لما كان تنفيذ القرار المطعون فيه ينجم عنه أضرار جسيمة قد يتعذر تداركها، في حرمان المطعون ضده من الانتفاع بالمصنع وهو مورد رزقه، فضلاً عن تشريد عدد من العاملين فيه وهم يعولون أسرًا ، لذلك يكون ركن الاستعجال متوافرًا ، ويكون الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق في قضائه . وبالتالي يكون الطعن قد قام على غير سند من القانون، مما يتعين معه رفض الطعن، وإلزام الحكومة بالمصروفات) [2].

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 19 من نوفمبر سنة 1966م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشرة، المبدأ رقم 22، ص229 » .

(2) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 882 للسنة الثالثة عشرة القضائية، بجلسة 9 من نوفمبر سنة 1968م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 4، ص28 » .

وحكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية الصادر في القضية الرقيمة 411 للسنة السادسة والثلاثين القضائية، بجلسة 7 من أكتوبر سنة 1982م .

724- **الشرط الثالث** : أن يتصل الطلب بمبدأ المشروعية ؛ بأن يكون ادعاء طالب الإلغاء مستندًا – حسب الظاهر – إلى أسباب جدية[1] . قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار، على أساس وزنه بميزان القانون وزنًا مناطه مبدأ المشروعية، توجب على القضاء الإداري ألا يقف قرارًا إداريًا، **إلا إذا تبين له – على حسب الظاهر من الأوراق، ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه – أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين :**

الأول : قيام الاستعجال ؛ بأن كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها .

والثاني : يتصل بمبدأ المشروعية ؛ بأن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائمًا – بحسب الظاهر – على أسباب جدية . وكلا الركنين من الحدود القانونية التي تحد سلطة القضاء الإداري، وتخضع لرقابة المحكمة الإدارية العليا)[2].

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص287 . والدكتور المستشار محمد أحمد عطية : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – المرجع السابق، ص97 وما بعدها . والدكتور محمد كمال الدين منير : قضاء الأمور الإدارية المستعجلة – المرجع السابق، ص89 وما بعدها .

(2) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1123 للسنة التاسعة القضائية، بجلسة 18 من أبريل سنة 1964م .

=

ويكفي في هذا أن : يوجد احتمال في أحقية المدعي لما يطلبه من حيث الموضوع، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الاحتمال متحققًا أو غير متحقق ؛ لأن تحقق الاحتمال يدخل في اختصاص قاضي الموضوع [1] .

وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في اشتراط توافر الأسباب الجدية لوقف تنفيذ القرار : (أن رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية – سواء في مجال وقف تنفيذها، أم في مجال إلغائها – هي رقابة قانونية تسلطها المحكمة في الحالين على هذه القرارات ؛ لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصًا وروحًا . فينبغي ألا تلغي قرارًا إداريًا إلا إذا شابه عيب من هذا القبيل، وألا تقف قرارًا إلا إذا كان – على حسب الظاهر من الأوراق، ومع عدم المساس بأصل طلب

=وقررت كذلك في حكمها الصادر في القضية رقم 2 للسنة العشرين القضائية، بجلسة 15 من يناير سنة 1975م أن : « قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، مردهما إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار، على أساس وزنه بميزان القانون وزنًا مناطه مبدأ المشروعية، فوجب على القضاء الإداري ألا يقف قرارًا إداريًا إلا إذا تبين له – على حسب الظاهر من الأوراق، ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه – أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين :
الأول : قيام الاستعجال ؛ بأن كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها .
والثاني : يتصل بمبدأ المشروعية، بأن يكون ادعاء الطلب في هذا الشأن قائمًا بحسب الظاهر على أسباب جدية – مثل : نقل التلاميذ من منازلهم إلى مدارسهم بالسيارات أمر مألوف، لا يرتب ضررًا يخشى تداركه . وإلحاق تلاميذ مدرسة بمدرسة أخرى توفيرًا للنفقات أمر يبدو مشروعًا – رفض وقف تنفيذ القرار » .

(1) انظر : الدكتور فؤاد العطار : القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي « قضاء الإلغاء – القضاء الكامل – القضاء التأديبي» – المرجع السابق، ص701، 702 .

الإلغاء عند الفصل فيه – متسمًا بمثل هذا العيب، وقامت إلى جانب ذلك حالة الاستعجال)[1] .

وقد أكد الشارع ضرورة توافر صفة الاستعجال حين جعل مناط وقف التنفيذ :أن تكون نتائجه مما يتعذر تداركها، وتعذر تدارك النتائج هو ـ بلا شك ـ من أبرز الصور للاستعجال، مما يستوجب اللجوء إلى القضاء لمفاداة الخطر قبل فوات الأوان [2] . **قضت محكمة القضاء الإداري بأن : (وقف التنفيذ لا يقضى به إلا إذا توافر شرطان :**

أحدهما : أن يكون القرار المطعون فيه يؤدي إلى نتائج قد يتعذر تداركها .

والثاني : أن تكون الأسباب التي قام عليها الطعن في القرار أسبابًا جديّة)[3] .

فيكفي في طلب وقف التنفيذ، أن يكون الخطر مما قد يتعذر تداركه [4] . (واحتمال التعذر في تدارك ما يترتب على تنفيذ القرار

---

(1) حكمها الصادر بجلسة 15 من ديسمبر سنة 1962م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثامنة القضائية، ص289 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية الرقيمة 265 للسنة الثانية القضائية، الصادر بجلسة 3 من مارس سنة 1948م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية، المبدأ رقم 76، ص430 » .

(3) حكمها الصادر في القضية المرقومة 587 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 28 من فبراير سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 580، ص1322 » .

(4) قضت محكمة القضاء الإداري بأن: طلب وقف التنفيذ يجب أن يقوم على ركنين : **أولهما :** أن يتوافر الاستعجال ؛ بأن يظهر للمحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها **وثانيهما :** أن تتبين المحكمة أن الدعوى تستند إلى أسباب جدية . =

الوزاري من نتائج لا يكفي لوقف القرار، بل يجب فوق ذلك، أن تتبين محكمة وقف التنفيذ :أن طلبات المدعين أمام محكمة الموضوع تقوم على أسباب جدية، من غير أن تعرض في أية حال لأحقية المدعين في هذه الطلبات؛ إذ إن محكمة الموضوع هي التي تفصل في ذلك)(1) .

والمحكمة – وهي في صدد وقف التنفيذ - تكتفي في تقدير جدية هذه الأسباب بالنظر في ظاهرها، ومحكمة الموضوع هي التي تتعمق في بحثها، وتنظر فيما يؤيدها أو يدحضها من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي النزاع(2).

فيشترط كل من الفقه والقضاء للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه :أن يكون طلب الإلغاء مبنيًّا على أسباب جدية

=وفيما يختص بالركن الأول : فإن تقييد الحرية الشخصية هو بطبيعته أبرز صور الاستعجال ؛ لما يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها .

وفيما يتعلق بالركن الثاني : يجب أن يكون القرار الذي تتخذه السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية في حدود الدستور والقانون ــ خصوصًا في أمر يتصل بالحرية الشخصية ــ قائمًا على سبب حقيقي يبرر إصداره، مستمدًّا هذا السبب من وقائع صحيحة تنتجه، وإلا فقد أساسه القانوني .

– حكمها الصادر في القضية المرقومة 1142 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 30 من يوليو سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 589، ص1390 » .

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية المرقومة 481 للسنة الرابعة القضائية، بجلسة 29 من يونيو سنة 1950م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة، المبدأ رقم 305، ص969 » .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية المرقومة 1026 للسنة السادسة القضائية، بجلسة 30 من يونيو سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 588، ص1381 » .

يدخل تقديرها في سلطة القاضي، قبل أن يحكم في طلب وقف تنفيذ القرار ؛ إذ لو بان له من البداية عدم جدية طلب الإلغاء، لما وجد مسوّغًا لقبول طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه [(1)] .

725- ويستثنى القضاء الإداري من هذا الشرط : الحالة التي يكون فيها الوقت المحدد لتنفيذ القرار وشيكًا، بحيث لا يسمح للمحكمة ببحث مدى مشروعية القرار أو عدم مشروعيته، فتقضي المحكمة في هذه الحالة بوقف التنفيذ، بعد تحققها من توافر شرط الاستعجال وحده، تمسكًا بالأحوط لدفع الضرر .

جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : (إن تراخي جهة الإدارة في البت في موضوع تأدية نجل المدعي لامتحان شهادة الثانوية العامة في هذا العام، إلى وقت وشيك قبيل حلول موعد هذا الامتحان بأيام معدودات، لا يترك أمام المحكمة إلا ميعادًا ضيقًا، لا يتسع للتمكين من بحث عناصر مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه . وينشئ بذاته في الخصوصية المعروضة حالة استعجال، يتعذر معها التوقف على بحث ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ . وقد تترتب عليها نتائج يتعذر تداركها، بما لا معدى معه - بحكم الضرورة إزاء قيام هذه الحالة الملحة، ولم تبق على موعد الامتحان سوى ثلاثة أيام — من تقدير ظرف الاستعجال بقدره، أخذا بظاهر الأوراق، والقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، استنادًا إلى هذا الظرف بمفرده، وتمسكًا بالأحوط، لدفع الضرر المحتمل بهذا

---

(1) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص326، 327 .

الإجراء الوقتي، على أن يكون مصير إعلان نتيجة امتحان نجل المدعي والاعتداد بها، رهينًا بالحكم الذي يصدر في موضوع الدعوى، وذلك دون مساس بأصل الحق الذي يثيره هذا الموضوع)[1] .

726- وإنما يشترط هذا الشرط لسببين :

السبب الأول : أن طلب وقف تنفيذ القرار الذي له صفة الاستعجال يتفرع عن الطلب الأصلي للطاعن، وهو إلغاء القرار الإداري . ولذا يجب أن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائمًا – بحسب الظاهر – على أسباب جدية مسوّغه ؛ بأن يوجد احتمال لأحقية المدعي فيما يطلبه من ناحية الموضوع، وهو إلغاء القرار الإداري ؛ كي يستجاب طلبه بوقف تنفيذ القرار الإداري [2] . قررت المحكمة الإدارية العليا أنه : إذا كان من شأن تنفيذ القرار حرمان المطعون عليه من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك، فإن ركن الاستعجال . والحالة هذه . يكون قائمًا، فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفد أغراضه [3] . وقضت محكمة القضاء الإداري بأن:

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 9 من يونيو سنة 1964م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات من سنة 1961 حتى سنة 1966م، المبدأ رقم 192، ص371 » .

(2) انظر : الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة « قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص324،323 .

(3) انظر : حكميها الصادرين في القضيتين الرقيمتين 45، 46 للسنة الثانية القضائية، بجلسة 21 من يناير سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، المبدأ رقم 54، ص443 » . وحكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 24 من يناير سنة 1951م، « مجموعة المبادئ=

(بقاء المدعي في السجن إلى أن يفصل في أصل الدعوى موضوعًا، أمر قد يترتب عليه فوات الغرض المقصود من الإفراج وقضاء المدة جميعها في السجن، مع ظهور وجه الجد في استحقاقه الإفراج، وهذا بلا شك مما يتعذر تداركه)[1] .

وعلى نقيض ذلك: رفضت المحكمة وقف تنفيذ قرار إداري بتنحية ناظر مدرسة عن نظارة المدرسة؛ لاستناد القرار المطعون فيه إلى مخالفات خطيرة، من شأنها – لو صحت – أن تجعله غير صالح لوظيفة النظارة، وأن تجعل بقاءه فيها مخلاً بحسن سير مرفق التعليم إخلالاً يتعذر تداركه، ومن هذه المخالفات: استيلاؤه على نقود خاصة بالنشاط المدرسي، وتعمده إخفاء المستندات التي تطلب منه، وإغلاق المدرسة يومين في الأسبوع، واستيلاؤه على جزء من مرتبات الموظفين بعد إرغامهم على التوقيع بتسلم مبالغ أكبر.

السبب الثاني: أن سلطة وقف تنفيذ القرار مشتقة من سلطة الإلغاء ومتفرعة عنها، مرجعها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار، على أساس وزن القرار بميزان القانون وزنًا مناطه، مبدأ المشروعية. مع أن طلب وقف التنفيذ من الأمور المستعجلة التي ليست لها علاقة بموضوع طلب الإلغاء. والتحقق من توافر ركني الاستعجال والجدية، أمر متروك لتقدير المحكمة التي تختص بنظر

=القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الخامسة القضائية، ص1146» .

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1006 للسنة الخامسة القضائية، بجلسة 10 من أكتوبر سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 584، ص1347 » .

طلب وقف التنفيذ، وهي ذات المحكمة التي تنظر طلب إلغاء القرار الإداري [1]. قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (رقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية – سواء في مجال وقف تنفيذها أم في مجال إلغائها – هي رقابة قانونية، تسلطها المحكمة في الحالين على هذه القرارات، لتتعرف مدى مشروعيتها، من حيث مطابقتها للقانون نصًّا وروحًا . ووقف القرار منوط بتوافر ركني الاستعجال ؛ بأن كان يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، وقيام أسباب جدية تعمل على ترجيح إلغائه . وهذان الركنان من الحدود القانونية التي تحد سلطة المحكمة، فتخضع بالتالي لرقابة المحكمة الإدارية العليا)[2] .

727- الشرط الرابع : أن تتوافر جميع الشروط اللازمة لقبول دعوى الإلغاء ؛ لأن طلب وقف التنفيذ طلب تابع لطلب الإلغاء، فيجب على المحكمة أن تتحقق من أن دعوى الإلغاء ذاتها قد رفعت وفقًا للإجراءات والشروط المقررة في القانون، فإذا لم تتبع الإجراءات القانونية، أو فقد شرط من شروط قبول دعوى الإلغاء، حكمت المحكمة بعدم اختصاصها، أو عدم قبول الدعوى حسب الأحوال، وكذلك طلب وقف التنفيذ . ولذا قررت محكمة القضاء الإداري عدم قبول طلب وقف تنفيذ القرار الصادر بالخصم من المرتب ؛ لأنه ليس في حقيقته قرارًا إداريًا ؛ إذ استقطعت الإدارة جزءًا من راتب المدعي، استيفاء لفروق إعانة الغلاء، وهذا الاستقطاع هو في ذاته منازعة في

---

(1) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص1055 .

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 1322 للسنة الثامنة القضائية، بجلسة 15 من ديسمبر سنة 1962م .

راتب، تختص هذه المحكمة بنظره بمقتضى اختصاصها الكامل . ولا يكون الإجراء الذي سلكته الجهة الإدارية في هذا الشأن - وهو الخصم من راتب المدعي - من القرارات الإدارية القابلة للإلغاء، والتي يجوز طلب وقف تنفيذها . ومؤدى هذا : أنه لا يجوز اتخاذ طريق وقف التنفيذ إلا حيث يوجد قرار إداري نهائي متخذ بشأنه دعوى بإلغائه (1) .

728- الشرط الخامس : ألا يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء من القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إداريًا، وهي القرارات المتعلقة بشئون الموظفين ؛ لأن التظلم الإداري - في تقدير المشرع - يغني عن طلب وقف التنفيذ (2) .

وهذا النص المانع يقوم على افتراض انعدام الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرارات، إلا أن المشرع استثنى حالتي فصل الموظف من العمل أو وقفه عن العمل، فقدر فيهما الضرورة بقدرها، فأجاز للمحكمة أن تحكم - بناء على طلب المتظلم - باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة، لئلا ينقطع عن الموظف مورد الرزق الذي يقيم أوده، وبخاصة إذا كان المرتب هو هذا المورد (3) .

---

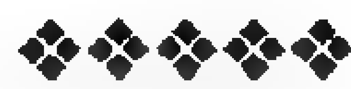
(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 4 من مايو سنة 1970م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة والعشرون، المبدأ رقم 121، ص328 » .

(2) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري - المرجع السابق، ص299 - 301 .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 10 من ديسمبر سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى القضائية، المبدأ رقم 35، ص294 » .

729- الشرط السادس : يشترط بعض الباحثين أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري متعلقًا بقرار معيب بعيب يحمل المدعي إلى طلب إلغائه ووقف تنفيذه، ولكن هذا العيب لم يصل به إلى حد تجريده من الصفة الإدارية وجعله قرارًا معدومًا، أو أعمالاً مادية يحق للأشخاص أن يقاوموها بشتى الأساليب المشروعة . مع أن القرار الإداري يحتفظ بقوته التنفيذية ولو كان معيبًا . بيد أن القرار إذا نزل إلى حد غصب السلطة، وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانونا فلا تلحقه حصانة، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه، ولا يكون قابلاً للتنفيذ بالطريق المباشر، بل لا يعدو أن يكون مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة [1] .

730- ونحن لا نتفق مع هؤلاء الباحثين أصحاب هذا الرأي في اشتراط هذا الشرط ؛ لأن القرار المعيب بعيب يصل به إلى حد تجريده من الصفة الإدارية والصفة القانونية، ويجعله قرارًا معدومًا أو عملاً ماديًا لا تلحقه حصانة، ولا يزيل عيبه انقضاء مواعيد الطعن فيه، يحتاج في وقف تنفيذه وإلغائه إلى حكم قضائي مؤقت في الشق المستعجل بوقف تنفيذ هذا القرار، وحكم قضائي من المحكمة الموضوعية بإلغائه، فلا يقف تنفيذه ولا يلغى بذاته، مهما دل ظاهره على عيبه، وحمل في ثناياه أمارات إلغائه وعدم تحصينه .



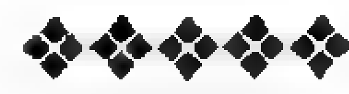
(1) انظر : الدكتور ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري – المرجع السابق، ص300

المبحث الثالث
جهة الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ
وآثار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري

سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول : جهة الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ .

المطلب الثاني : آثار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.



المطلب الأول
جهة الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ

731- كان رئيس مجلس الدولة فيما سلف يختص بنظر طلبات وقف التنفيذ، ثم أسند هذا الاختصاص إلى محكمة القضاء الإداري، وبعد ذلك أصبحت محاكم مجلس الدولة ذات الولاية بطلبات الإلغاء هي المختصة بنظر طلبات وقف التنفيذ [1] .

---

(1) يحكم وقف تنفيذ القرارات الإدارية مجموعة من الضوابط، هي :

أولاً : يقتصر الاختصاص بطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية على محاكم مجلس الدولة، فلا يجوز للمحاكم القضائية أن تؤول الأمر الإداري أو تقف تنفيذه « وفقًا لنص المادة 17 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972م »، ومع ذلك يجوز لقاضي الأمور المستعجلة، وللقاضي العادي أن يتعرض للمنازعة، لمعرفة ما إذا كانت تتعلق بقرار إداري لتحديد اختصاصه .

ثانيًا : بعض القرارات المتعلقة ببعض المنازعات الإدارية يختص بها القضاء العادي، مثل : القرارات الصادرة من اللجان الجمركية «المادة 33 من اللائحة الجمركية » . والقرارات المتعلقة بالنقابات « المادة 167 من القانون رقم 91 لسنة 1959م » . والقرارات الصادرة من لجان الفصل في معارضات نزع=

قـررت المـادة التاسـعة والأربعـون مـن قـانون مجلـس الدولـة أن : المحكمة التي يقدم إليها طلب الإلغاء هـي التي تنظـر طلـب وقـف تنفيـذ القـرار وتحكـم بتنفيـذه أو وقـف تنفيـذه، سـواء أكانـت محكمة القضاء الإداري، أم كانت محكمة إدارية، أم كانت محكمة تأديبية حسب الاختصاص[1].

731- ويعـد الحكـم الصـادر بوقـف التنفيـذ حـكمًا قضـائيًا ولـيس ولائيًـا، يتمتـع بجميـع مقومـات وخصـائص الأحكـام، تصـدره المحكمـة المختصـة في خصـومة حقيقيـة منعقـدة بـين طرفيهـا بـالإعلان، ويـتم الفصـل فيهـا في مواجهـة الخصـوم، وفي جلسـة علنية، في أمر مـن الأمور المستعجلة المتصلة بطلـب الإلغـاء . فهـو حكم يصدر من المحكمة بمقتضى سلطتها القضـائية، ويحـوز قـوة الشـيء المقضـي بـه بالنسـبة للشـق المسـتعجل فحسـب[2]، فتتقيـد بـه المحكمـة بحيـث لا يجـوز لهـا العـدول عنـه . قضـت محكمة القضاء الإداري بـأن : (المحكمـة في صـدد طلـب وقـف التنفيذ إنما تستظهر جدية الأسباب أو عدم جديتها بـالنظر إليهـا في ظاهرهـا، فتحكـم على مقتضى هذا النظـر حكمًا مؤقتًـا في طلب وقف التنفيذ - وهو الوجه المستعجل للنزاع — بوقـف تنفيـذ القـرار المطعـون فيـه أو بـرفض هـذا الطلـب، دون المسـاس بطلـب

=الملكية « القانون رقم 577 لسنة 1954م »، وقرارات مجال الاستيلاء على العقارات للأغراض التعليمية، وغير ذلك .

ثالثًا : للقضاء العادي أن يتعرض للقرارات المنعدمة وأن يهدرها .

(1) انظر : الدكتور عبد الفتاح حسن : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص328 .

(2) انظر : الدكتور المستشار محمد أحمد عطية : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – المرجع السابق، ص115 وما بعدها .

الإلغاء ذاته، وهو الناحية الموضوعية للنزاع الذي تفصل فيه المحكمة بعد ذلك فصلاً نهائيًا على مقتضى ما تتبينه من دلائل موضوعية يقدمها كل من طرفي الخصومة [1]. وقررت المحكمة الإدارية العليا أن : الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي له مقومات الأحكام وخصائصها [2].

وينبني على ذلك : أنه يحوز حجية الأحكام بالنسبة لما فصلت المحكمة فيه من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب ؛ كالدفع بعدم اختصاص المحكمة أصلاً بنظرها بحسب موضوعها، أو لعدم قبولها أصلاً لرفعها بعد الميعاد، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيًا ؛ إذ قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعيًا فحسب، بل هو نهائي وليس مؤقتًا، فيقيدها عند نظر طلب إلغائه . ولا يجوز لمحكمة القضاء الإداري إذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل أن تعود عند نظر طلب الإلغاء فتفصل فيه من جديد ؛ لأن حكمها الأول قضاء نهائي حائز لحجية الأحكام، ثم لقوة الشيء المحكوم به . وإذا قضت المحكمة على خلاف ما قضت به يكون حكمها معيبًا، لمخالفته لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم به ؛ إذ إن حجية الأمر المقضي تسمو على قواعد النظام العام، فلا يصح إهدار

---

(1) حكمها الصادر في القضية الرقيمة 1142 للسنة السادسة القضائية بجلسة 30 من يونيو سنة 1952م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 589، ص1390 » .

(2) الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم وقتي لا يقيد المحكمة عند نظر الموضوع، وهو حكم قطعي، يجوز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا، شأنه في ذلك شأن سائر الأحكام الانتهائية .

تلك الحجية بمقولة إن الاختصاص المتعلق بالوظيفة من النظام العام [1].

ويحرم على ذوي الشأن أن يثيروا النزاع بشأنه أمامها مرة أخرى، ما دامت الظروف الملابسة له لم تتغير [2].

فإذا ظهرت ظروف جديدة بعد رفض طلب وقف التنفيذ تختلف عن الظروف التي كانت موجودة عند نظر الطلب السابق ولم يسبق عرضها على المحكمة عند نظره، فالظروف الجديدة وحدها هي التي تسمح بتجديد طلب وقف التنفيذ والنظر فيه مرة أخرى، وقد تعدل المحكمة في الطلب الجديد عن حكمها السابق برفض طلب وقف التنفيذ فتحكم بقبوله، وقد تحكم برفضه [3].

---

(1) انظر : حكمها الصادر بجلسة 8 من مارس سنة 1969م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشرة، المبدأ رقم 58، ص451 » . وحكمها الصادر بجلسة 18 من يناير سنة 1964م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة التاسعة، المبدأ رقم 39، ص447 » . وحكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 15 من فبراير سنة 1966م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات من سنة 1961 حتى سنة 1966م، المبدأ رقم 371، ص706». وحكمها الصادر بجلسة 14 من مارس سنة 1967م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات من سنة 1966 حتى سنة 1969م، المبدأ رقم 62، ص88 » .

(2) انظر : الدكتور طعيمه الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة «قضاء الإلغاء » – المرجع السابق، ص326، 327 » .

(3) جاء في حكم محكمة القضاء الإداري : « لما كانت عناصر الاستعجال التي يعرضها المدعي في الدعوى الراهنة على أنها تمثل تغيرًا في الظروف التي صدر في ظلها الحكم السابق بما يقتضي العدول عنه وهي : عزمه على أداء=

732- والحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ حكم مؤقت، فلا يقيد المحكمة التي تنظر موضوع دعوى الإلغاء . فحكم المحكمة بقبول أو رفض طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه لا يدل على اتجاه المحكمة في قبول أو رفض دعوى الإلغاء (1) . ومن ثم جاز للمحكمة – بعد أن تدرس موضوع الدعوى دراسة مستأنية ومستوفاة – أن تعود فتقضي بإلغاء القرار، مع أنها سبق أن رفضت طلب وقف التنفيذ، ولها أن تعود فتحكم برفض طلب الإلغاء وتأييد القرار، بعد أن تكون قد قضت بوقف تنفيذ القرار فيما سلف . وعلة ذلك : أن القاضي الإداري عند بحثه لوقف تنفيذ القرار يبحث مسألة مستعجلة

=العمرة، وحاجته إلى إنجاز بعض أعمال مهنته في الخارج ليست في الواقع من الأمر إلا ترديدًا لعناصر الاستعجال التي سبق أن طرحها في طلب وقف التنفيذ المقضي برفضه، فإنه لا يكون قد حدث تغيير في الظروف ترتبت بسببه على التنفيذ أضرار لم تكن منظورة عند الفصل في طلب وقف التنفيذ المشار إليه . ومن ثم فما زال الحكم السابق الصادر في 13 من أبريل سنة 1971م برفض طلب وقف التنفيذ المذكور حائزًا لحجية الأحكام في خصوص طلب وقف التنفيذ، ويتعين – والحالة هذه – الحكم بعدم جواز نظر طلب وقف التنفيذ ؛ لسابقة الفصل فيه » .

– حكمها الصادر في 4 من أبريل سنة 1972م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 26، المبدأ رقم 43، ص102 » .

(1) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 29 من يناير سنة 1957م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس عشرة سنة، ج2، ص1123، 1124 » . وحكمها الصادر بجلسة 26 من يناير سنة 1965م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري – السنة الثامنة عشرة، المبدأ رقم 246، ص281 » .

لتفادي خطر تنفيذ القرار، فإذا حكم القاضي بوقف التنفيذ فحكمه يكون بناء على نظرة أولية ترجيحية تفيد جدية الطلب . واحتمال عدم مشروعية القرار . أما الشق الموضوعي الخاص بطلب الإلغاء فالقاضي يتصدى فيه لبحث جدي متعمق ومفصل ومتمهل، ويتحرى مدى مشروعية القرار أو عدم مشروعيته [1] .

فالحكم بوقف التنفيذ منبت الصلة بموضوع الدعوى الأصلي، ولا يمس أصل النزاع ولا يتعرض لموضوعه، ولا تعني إجابة طلب وقف التنفيذ أن المحكمة حين تعرض للموضوع ستقضي حتمًا بإلغاء القرار المطعون فيه، وليس رفض وقف التنفيذ دليلاً على أن المحكمة ستحكم بعد ذلك في الموضوع برفض دعوى الإلغاء ؛ إذ إن طلب وقف التنفيذ يستقل تمامًا عن موضوع الدعوى، والفصل فيها رهين بتوافر شروط وقف التنفيذ فحسب، دون نظر إلى موضوع الدعوى وأحقية المدعي فيما قدمه من طلبات، فمحكمة الموضوع هي التي تفصل في ذلك [2] . وسبب ذلك: أن الفصل في طلب وقف التنفيذ يتم حسب الظاهر من أوراق الدعوى؛ أما الفصل في طلب الإلغاء فيتطلب من المحكمة أن تستظهر جدية الأسباب أو عدم جديتها بالنظر إليها في ظاهرها [3] .

---

(1) انظر : الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري « ولاية أو قضاء الإلغاء – ولاية أو قضاء التعويض – الإجراءات في القضاء الإداري » – المرجع السابق، ص288، 289 .

(2) انظر : الدكتور محمود محمد حافظ : القضاء الإداري « دراسة مقارنة» – الطبعة الرابعة سنة 1967م، ص596 .

(3) انظر : حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 30 من يونيو سنة 1951م، «مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة، المبدأ رقم 89، ص1390 » .

وقد تجد المحكمة أن دراستها للقرار بغية الفصل في طلب وقف تنفيذه تكفي بذاتها للفصل في موضوع الدعوى، فتضم طلب وقف التنفيذ إلى موضوع الدعوى لتقضي فيهما بحكم واحد . وفي هذه الحالة يغني الحكم في طلب الإلغاء عن الحكم في طلب وقف التنفيذ ، إلا إذا كان طلب وقف التنفيذ غير مقبول قانونًا فيجب الحكم فيه بعدم قبوله[1] .

734- ويشترط للحكم بوقف التنفيذ : أن يكون للحكم فائدة من الناحية العملية ، بأن تكون الإدارة لم تنفذه، فإذا كانت الإدارة قد نفذت القرار الإداري بالفعل ورتب آثاره قبل الحكم في طلب وقف التنفيذ ، أصبح هذا الطلب غير ذي موضوع [2] . وقد استقر القضاء الإداري في هذه الحالة على رفض طلب وقف تنفيذ القرار ؛ كأن يكون المنزل الذي صدر قرار بهدمه قد هدم بالفعل، أو أن يكون الامتحان الذي حرم الطالب من دخوله قد انقضى ميعاده [3]، أو أن تكون الأشغال التي صدر

---

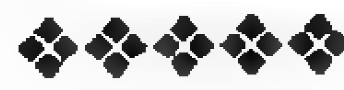
(1) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 21 من مايو سنة 1960م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، المبدأ رقم 99، ص979 » .

(2) انظر : الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري – الكتاب الأول : قضاء الإلغاء – المرجع السابق، ص1056 . والدكتور المستشار محمد أحمد عطية : الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة – المرجع السابق، ص91 .

(3) إذا قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار الصادر بمنع المدعي من دخول الامتحان، ثم سمح له بدخول الامتحان ودخله فعلاً، تعين الحكم بانتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء، إذ أصبحت غير ذات موضوع .
– حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 3663 للسنة السابعة القضائية، بجلسة 7 من مارس سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة التاسعة، المبدأ رقم 325، ص349 » .

قرار إداري بوقفها وإزالتها قد أزيلت فعلاً.

ونحن نتفق – مع بعض الباحثين – في اعتبار هذا المنهج القضائي محل نظر ؛ لأنه يجعل الإدارة التي أصدرت القرار المطعون فيه بالإلغاء تسارع إلى تنفيذه، فإذا نجحت في إتمام هذا التنفيذ قبل رفع الدعوى أو بعد رفعها وقبل صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ، تفادت استجابة القاضي إلى هذا الطلب، وضمنت الحكم برفضه، لذا يرى هؤلاء الباحثون أن تنفيذ القرار يمنع من الحكم بوقف تنفيذه في حالة واحدة، هي وجود استحالة مادية تمنع من إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل التنفيذ ، بحيث لا يتصور عقلاً الحكم بوقف تنفيذ القرار، ولا تكون لطالب وقف التنفيذ مصلحة في قبول طلبه . ومن ثم فإن محكمة القضاء الإداري قضت بوقف تنفيذ قرار إداري صدر بإبعاد أجنبي عن البلاد ، مع أن هذا القرار كان عند صدور الحكم قد نفذ فعلاً، وأسست قضاءها على أن : (الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري معناه : أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه، ورد ما كان إلى ما كان، حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعًا . ومن ثم كان أثر الحكم بوقف تنفيذ قرار الإبعاد موضوع الدعوى، بقاء المدعي في مصر حتى يفصل في الدعوى الموضوعية . ولا محل للتعلل بأن الإبعاد قد تم قبل الحكم بوقف التنفيذ؛ لأن هذا طبيعة الحكم وكنهه، ويناقض الآثار المترتبة عليه)[1] .



(1) حكمها الصادر بجلسة 18 من أغسطس سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة القضائية، المبدأ رقم 582، ص1325 » .

المطلب الثاني

آثار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري

734- الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري معناه : أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان عليه قبل صدوره، حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعًا ؛ فإذا كان القرار الموقوف تنفيذه قد صدر بإبعاد أجنبي ظل داخل البلاد حتى يفصل في الدعوى الموضوعية . وإذا كان قد صدر القرار بحرمان طالب من دخول الامتحان أصبح له الحق في تأديته، وإذا كان قد صدر بهدم منزل أجل هدمه وظل قائمًا . وقد يكون وقف تنفيذ القرار الإداري بمثابة إلغاء نهائي له من الناحية العملية ؛ كأن يصدر قرار بمنع احتفال في مناسبة معينة، فتحكم المحكمة بوقف تنفيذه ويقام الاحتفال بالفعل، فهذه النتيجة لا تمنع طلب وقف تنفيذ القرار أو الحكم به ؛ لأن : (وقف التنفيذ هو بمثابة إلغاء مؤقت للقرار الإداري . وقيام ظروف واقعية يحتمل معها أن يتحول الإلغاء المؤقت إلى إلغاء نهائي إنما يرجع إلى الظروف الملابسة، لا إلى عدم قابلية القرار الإداري في ذاته لوقف التنفيذ . ولم يفرق القانون في هذا الصدد بين قرار وقرار، فما دام قد طعن في القرار بالإلغاء وطلب وقف تنفيذه، وما دامت نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها، فإن للمحكمة أن تقضي بوقف التنفيذ متى رأت وجهًا لذلك، حتى لو قامت ظروف تجعل وقف التنفيذ أبلغ أثرًا في قوة النفاذ العاجل للقرار الإداري، وإلا لحرم المتقاضون من حق أعطاه

القانون إياهم لظروف لا يد لهم فيها)[1] . وتلتزم الجهة الإدارية - بناء على الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرارها - بأن تكف عن موالاة التنفيذ فورًا ، دون أن يكون عليها أن تعود بالحالة إلى ما كانت عليه عند بدء التنفيذ ، وهذا بخلاف أحكام الإلغاء العادية التي يجري تنفيذها بهدم القرار الإداري واعتباره كأنه لم يكن .

فإذا قامت الإدارة بالتنفيذ على الرغم من صدور الحكم بوقفه كان ذلك غصبًا يلزمها أشد التعويض، فضلاً عن كونه مكونًا لجريمة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي[2] .

736- وينبني على تكييف قرار وقف التنفيذ بأنه فصل في خصومة حقيقية نتيجتان :

الأولى : أنه يجب أن يفصل فيه بمواجهة الخصوم ؛ أي بعد انعقاد الخصومة بين طرفيها بالإعلان، كما لا يكون للحكم الصادر فيها أي تأثير في أصول الدعوى .

الثانية : أن الهيئة التي تفصل فيه إنما تحسمه بمقتضى سلطتها القضائية الولائية ، فلا يجوز التظلم في حكمها على مقتضى نظام التظلم في الأوامر على العرائض، وإنما تراعى في شأنه الأصول التي قام

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 1425 للسنة الخامسة القضائية بجلسة 12 من ديسمبر سنة 1951م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة القضائية، المبدأ رقم 585، ص1349 » .

(2) المستشار حمدي ياسين عكاشة : موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية – الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية – المرجع السابق، ص263، 264 .

عليها تنظيم محكمة القضاء الإداري [1] .

من هذا يبين : أن وجود الحكم المؤقت بوقف تنفيذ القرار معلق على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء ؛ فإن قدرت المحكمة مشروعية القرار فرفضت دعوى الإلغاء انتهى مفعول الحكم المؤقت بوقف التنفيذ وزالت جميع آثاره . وأما إذا حكمت – على نقيض هذا – بإلغاء القرار المطعون فيه فلا يكون للحكم المؤقت بوقف تنفيذ هذا القرار أثر أو محل بعد إلغائه وانعدامه [2] .

737- وتراعى في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ قواعد الطعن في الأحكام، وليس نظام التظلم في الأوامر على العرائض [3] .

ومن ثم فإن الطعن إما أن يرفع إلى محكمة القضاء الإداري، وإما

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في القضية الرقيمة 265 للسنة الثانية القضائية بجلسة 3 من مارس سنة 1948م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الثانية، المبدأ رقم 76، ص430 » .

(2) قررت المحكمة الإدارية العليا – في حكمها الصادر في الطعن الرقيم 559 للسنة السابعة عشرة القضائية، بجلسة 7 من مايو سنة 1978م، « مجموعة السنة الثالثة والعشرين » – أن : الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ على الرغم من طلب إلغائها، ويجوز للمحكمة أن تقضي – استثناء – بوقف التنفيذ إذا توافرت الشروط التي يتطلبها القانون . والحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت بطبيعته . ونتيجة ذلك : أن ينقضي الوجود القانوني للحكم، ويزول كل أثر له إذا قضي برفض الدعوى موضوعًا .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 14 من يناير سنة 1956م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، المبدأ رقم 46، ص380 » .

أن يرفع إلى المحكمة الإدارية العليا حسب الأحوال [1] . ومدة الطعن ستون يومًا ، تبدأ من تاريخ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ .

ويجوز للطاعن أن يطلب من المحكمة المختصة بنظر الطعن وقف تنفيذ الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ (وهو الحكم المطعون فيه)[2] . وإذا صدر الحكم في موضوع أثناء نظر الطعن بات الطعن غير ذي موضوع وحكم باعتبار الخصومة منتهية [3]، ولا تستطيع محكمة الطعن أن تتصدى للموضوع .

ويجوز الطعن في هذا الحكم المؤقت أمام المحكمة الإدارية العليا منفردًا ، دون انتظار الفصل في دعوى الإلغاء . قضت المحكمة الإدارية العليا بأن : (الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري – وإن كان حكمًا مؤقتًا بمعنى : أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل طلب الإلغاء ، إلا أنه حكم قطعي، وله مقومات الأحكام وخصائصها ، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه ، في الخصوص الذي صدر فيه ، طالما لم تتغير الظروف . وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً ،

---

(1) أما الأحكام التي تصدرها المحكمة التأديبية فهي إما أن تكون أحكامًا في دعاوى تأديبية، وإما أن تكون أحكامًا في طعون بإلغاء قرارات إدارية تأديبية . وهذا النوع الأخير « وهو القرارات الإدارية التأديبية » لايجوز طلب الحكم بوقف تنفيذها .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 18 من يناير سنة 1972م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السادسة والعشرون، المبدأ رقم 17، ص36 » .

(3) انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في القضية الرقيمة 5 للسنة الحادية والعشرين القضائية بجلسة 9 من يونيو سنة 1969م .

شأنه في ذلك شأن أي حكم انتهائي، والقول بلزوم انتظار الحكم في دعوى الإلغاء هو لزوم بما لايلزم، فضلاً عما ينطوي عليه من مجافاة لطبائع الأشياء، في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته، تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر، ويخشى عليه من فوات الوقت)[1] .



---

(1) حكمها الصادر بجلسة 5 من نوفمبر سنة 1955م، « مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الأولى، المبدأ رقم 8، ص64 » .

صيغ طعون ودعاوى إدارية

(1) صيغة طعن بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار بإلغاء عضوية شخص في كشف المرشحين لعضوية

مجلس شعبي بـ ....

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس محكمة القضاء الإداري...........

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : .... وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي الكائن برقم .... شارع .... محافظة ....

ضد

(1) السيد/ محافظ .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ .... مخاطبًا مع ....

(2) السيد/ وزير الحكم المحلي .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ .... مخاطبًا مع ....

(3) السيد/ وزير الداخلية .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ ....

الموضوع

يطعن الطالب على قرار اللجنة المشكلة بقسم شرطة .... رقم .... الصادر في .... وذلك بالتطبيق لحكم المادة

.... من القرار...... الذي رفضت فيه إدراج اسم الطاعن بكشوف المرشحين لعضوية مجلس شعبي محلي ....

أسباب الطعن

أولاً : استندت اللجنة على استبعاد اسم الطالب من كشوف المرشحين، استنادًا مخالفًا للقانون والمستندات، التي قدمها الطالب إبّان ترشيحه الذي يتفق وحكم القانون.

ثانيًا : تتوافر في الطالب جميع الشروط التي يتطلبها قانون الحكم المحلي في المادة الخامسة منه.

ثالثًا : قررت اللجنة المذكورة عدم توافر شروط .... في الطالب، وهذا غير صحيح، بدليل ....

رابعًا : أي أسباب أخرى (يرى الطالب إضافتها إلى ماتقدم).

بناء على ذلك

يلتمس الطالب – بعد الاطلاع – الحكم بالآتي :

أولاً : الحكم بقبول الطعن شكلاً.

ثانيًا : الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، والتنفيذ بمسودة الحكم الأصلية لصفة الاستعجال.

ثالثًا : وفي الموضوع إلغاء القرار المطعون فيه، وما يترتب على ذلك من آثار. ومع حفظ كافة الحقوق الأخرى.

وتفضلوا بقبول وافر التحية ، ، ،

وكيل الطالب

المحامي

(2) صيغة طعن في قرار إسقاط عضوية في مجلس شعبي محلي

السيد الأستاذ المستشار رئيس محكمة القضاء الإداري ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : ....

وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم .... محافظة ....

الموضوع

يطعن الطالب على قرار اللجنة المشكلة .... في .... وهو القرار الذي صدر عن تلك اللجنة، ونص على إسقاط عضوية الطاعن في مجلس شعبي محلي، وما يترتب على ذلك من آثار.

أسباب الطعن

أولاً : بني القرار على مخالفات نسبت للطالب ظلمًا، ولم يجر أي تحقيق في شأنها. ودليل ذلك أن ....

ثانيًا : إجراءات إسقاط العضوية جاءت مخالفة لأحكام المادة............ من القانون رقم 43 لسنة 1979م، في شأن الحكم المحلي، ودليل ذلك ....

ثالثًا : الوقائع التي نسبت للطاعن غير صحيحة. ودليل ذلك............

رابعًا : أي أسباب أخرى.

بناء على ذلك

يلتمس الطالب ـ بعد الاطلاع ـ الحكم بالآتي :

أولاً : قبول الطعن شكلاً.

ثانيًا : الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

ثالثًا : وفي الموضوع إلغاء القرار المطعون فيه، وما يترتب على ذلك من آثار. مع حفظ كافة الحقوق الأخرى.

تحريرًا في ....

وتفضلوا بقبول وافر التحية ، ، ،

وكيل الطالب

....

المحامي

(3) صيغة طعن انتخابي بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار إعلان نتيجة انتخابات المجلس الشعبي المحلي

السيد الأستاذ المستشار رئيس محكمة القضاء الإداري ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : ....

وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم .... محافظة ....

ضد

(1) السيد/ محافظ .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ .... مخاطبًا مع ....

(2) السيد/ وزير الحكم المحلي .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

(3) السيد/ وزير الداخلية .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

الموضوع

قام السيد/ .... بصفته - باعتماد وإعلان نتيجة انتخاب .... وهي : الانتخابات التي أجريت بتاريخ ....

أسباب الطعن

أولاً : هناك أخطاء جسيمة في كشوف الناخبين لا يمكن التجاوز عنها ؛ إذ يترتب عليها عدم تمثيل الناخبين تمثيلاً صحيحًا طبقًا للقانون.

ثانيًا : الإخلال بحرية الانتخابات والنظام الأساسي لإجراءاتها ، وذلك لأن ....

ثالثًا : مخالفات وقعت أثناء عملية فرز الأصوات ....

رابعًا : مخالفات وقعت من رؤساء اللجان الانتخابية الفرعية وأمنائها ، وذلك ....

خامسًا : أي أسباب أخرى.

بناء على ما تقدم

يلتمس الطالب - بعد الاطلاع - الحكم بالآتي :

أولاً : قبول الطعن شكلاً.

ثانيًا : الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، على أن التنفيذ بمسودة الحكم الأصلية ، لصفة الاستعجال.

ثالثًا : وفي الموضوع إلغاء القرار المطعون فيه ، وما يترتب على ذلك من آثار. مع حفظ كافة حقوق الطالب الأخرى.

وتفضلوا بقبول وافر التحية ، ، ،

وكيل الطالب

....

المحامي

(4) صيغة دعوى إلغاء قرار إداري، فيما تضمنه من تخطي الطالب في التعيين في وظيفة عامة

السيد الأستاذ المستشار رئيس محكمة القضاء الإداري ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : .... وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم .... محافظة............

ضد

السيد/ وزير .... بصفته، ويعلن سيادته بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

الموضوع

بتاريخ .... أعلنت ....

عن التعيين في وظائف شاغرة بها، وكان ذلك بجريدة .... الصادرة في التاريخ المشار إليه، وتضمن الإعلان المذكور مواصفات شغل الوظيفة، وقد تقدم الطالب للتعيين في هذه الوظيفة، واجتاز بنجاح الاختبار الذي عقد في .... لهذا الغرض، وكان ترتيبه في قائمة الناجحين في هذا الاختبار .... وفعلاً أرسلت إليه الجهة الإدارية المطعون ضدها في .... تخطره بالتقدم لها، لاستلام عمله الجديد .

وقد تقدم الطالب فعلاً للجهة المشار إليها خلال المهلة التي حددتها له . ففوجئ بالمسئولين بشئون العاملين يرفضون تسليمه العمل، بحجة

شغل الوظائف الشاغرة المعلن عنها بمن نجحوا في قائمة الاختبار في الامتحان الذي عقد لهذا الغرض .

ومن حيث إنه يحق للطالب التعيين في إحدى هذه الوظائف، لتقدمه في ترتيب النجاح على بعض الذين عينوا فعلاً واستلموا أعمالهم .

ومن حيث إن الجهة المطعون ضدها، قد رفضت تظلما كان الطالب قد تقدم به إليها في .... لأسباب ليس لها سند من القانون .

وحيث إنه يحق للطالب والحال هذه، طلب الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه بالتعيين في الوظائف المشار إليها، وهو القرار رقم .... لسنة .... فيما تضمنه من تخطي الطالب في التعيين في وظيفة من الوظائف المعلن عنها، والذي يؤهله لها ترتيبه في الامتحان الذي عقدته الجهة الإدارية لهذا الغرض .

بناء على ذلك

يلتمس الطالب - بعد الاطلاع - الحكم بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع إلغاء القرار المطعون فيه رقم .... الصادر في .... فيما تضمنه هذا القرار، من تخطي الطالب في شغل إحدى الوظائف المعلن عنها كما تقدم ذكره. وأحقية الطالب في التعيين في وظيفة من الوظائف المعلن عنها، اعتبارًا من تاريخ صدور القرار المذكور، مع كل ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة، مع حفظ كافة الحقوق الأخرى .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

تحريرًا في .... **وكيل الطالب**

المحامي

(5) صيغة دعوى إلغاء قرار إداري، فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية بالأقدمية

السيد الأستاذ المستشار رئيس محكمة القضاء الإداري ....

أو المحكمة الإدارية (حسب المستوى الوظيفي لطالب الترقية)

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : ....

وجنسيته: .... والمقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم ...... محافظة............

ضد

السيد/ وزير.......... بصفته، ويعلن سيادته بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

الموضوع

بتاريخ .... عين الطالب الحاصل على .... بدرجة .... في وظيفة .... بمصلحة .... التابعة لوزارة ....، وما زال الطالب يعمل بهذه الجهة، وبتاريخ .... صدر قرار متضمنًا ترقية بعض العاملين بالجهة المذكورة، إلى الدرجة .... وذلك اعتبارًا من .... وقد أخطر الطالب، أو علم بهذا القرار في .... فتقدم بالتظلم اللازم إلى جهة عمله في .... فأخطر في .... برفض تظلمه، للأسباب التي بني عليها هذا الرفض.

وحيث إن الطالب كان مستوفيًا في تاريخ صدور القرار المشار إليه لجميع شروط الترقية، فضلاً عن أنه أسبق في ترتيب الأقدمية للسيد/ .... أحد المرقين بالقرار المذكور.

وحيث إن الأسباب التي بنت عليها جهة الإدارة رفض تظلمه هي أسباب غير قانونية، ومفاد هذا الرد : أن جهة الإدارة المطعون ضدها قد أضافت لمعايير الترقية معايير لم تتضمنها القوانين المنظمة لهذا الموضوع، بل هي معايير مخالفة للقانون .

وحيث إن القرار المطعون فيه قد صدر مخالفا للقانون، وقد ألحق بالطالب أضرارًا جسيمة، ومن ثم فإنه خليق بالإلغاء .

بناء على ما تقدم

يلتمس الطالب - بعد الاطلاع - الحكم بقبول هذا الطعن شكلاً .

وفي الموضوع إلغاء القرار المطعون فيه، فيما تضمنه من تخطي الطالب في الترقية، والحكم باستحقاق الطالب للترقية إلى الدرجة .... من تاريخ ذلك القرار، مع كل ما يترتب على ذلك من آثار، مع إلزام الجهة المطعون ضدها المصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة، بحكم مشمول بالنفاذ المعجل، وبلا كفالة، مع حفظ كافة الحقوق الأخرى .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

تحريرًا في ....

وكيل الطالب

المحامي

(6) صيغة دعوى بإلغاء قرار ترقية

السيد الأستاذ رئيس المحكمة الإدارية لوزارة ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : .... وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي الكائن برقم .... شارع .... قسم .... محافظة............

ضد

السيد/ وزير .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ .... مخاطبًا مع ....

الموضوع

كان الطاعن يعمل بوظيفة .... بوزارة .... منذ أن صدر قرار السيد وزير .... بتعيينه في وظيفة .... وهي درجة أعلى من سابقتها، ومن ثم فقد كانت بمثابة ترقية له .

وبتاريخ .... صدر قرار آخر مرقوم برقم .... من .... ويتضمن إعادته إلى وظيفته الأولى .

وحيث إن القرار الأخير هو إلغاء لترقية المدعي، منذ تاريخ .... حتى .... فالمدعي يطعن في هذا القرار ويطلب إلغاءه للأسباب الآتية :

السبب الأول : لم يوضح القرار المطعون فيه الحجة التي ارتكن إليها ، ومن ثم فإنه يكون قد فقد مقومات القرار الإداري الذي يتمتع بالحجية والاحترام .

السبب الثاني : لم يصدر عن المدعي أي خطأ أو إهمال أو تراخ في أداء العمل، يستوجب صدور القرار المطعون فيه، بل على النقيض من ذلك – كان المدعي في عمله الجديد – مثالاً للنشاط وحسن أداء العمل .

السبب الثالث : ....

السبب الرابع : ....

ومن ثم فإن المدعي له الحق في الطعن على هذا القرار بالإلغاء.

بناء على ما تقدم

يطلب المدعي – بعد تحضير هذه الدعوى طبقًا لنصوص القانون – تحديد أقرب جلسة أمام المحكمة الإدارية لوزارة .... ليحضر المدعى عليه، ويسمع الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه، والمبلغ إلى المدعي بتاريخ .... واعتباره كأن لم يكن، مع إلزامه بالمصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

وكيل الطالب

....

المحامي

(7) صيغة دعوى بإلغاء قرار فصل من الخدمة

السيد الأستاذ رئيس المحكمة الإدارية بوزارة ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : .... وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي الكائن برقم .... شارع .... قسم .... محافظة...........

ضد

السيد/ وزير .... بصفته، ويعلن سيادته بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

الموضوع

حيث إن الطالب كان يعمل بوظيفة .... بوزارة .... منذ تاريخ .... ثم اتهمت النيابة العامة الطاعن بأنه بدائرة قسم شرطة .... بمحافظة .... (وصف الاتهام) .... وقدمته إلى محكمة .... لمحاكمته في قضية .... (الجناية أو الجنحة) رقم .... وبتاريخ .... أصدرت محكمة .... (جنايات أو جنح) .... حكمها في القضية المذكورة، الذي يقضي بـ .... وأمرت بوقف تنفيذ العقوبة لمدة ثلاث سنوات، تبدأ من .... يوم صيرورة الحكم نهائيًا، على أن يكون الوقف شاملا لجميع الآثار المترتبة على هذا الحكم.

وبعـد صـدور هـذا الحـكـم توجـه الطـاعن لاستلام عملـه، إلا أنـه فوجئ بصدور قرار بفصله من العمل، بتاريخ ....

وحيث إن قرار هذا الفصل قد جاء مخالفًا لحكم القانون، ولذات حـكـم .... الصـادر مـن محـكـمـة ....، فقـد بـادر الطـاعن بـالتظلم منـه لجهـة الإدارة، ولمـا لم تنصـفه فقـد بـادر باستصـدار قـرار بمعافاته من الرسوم القضائية، تمهيدًا لإقامة دعوى بإلغاء قـرار الفصـل مـن الخدمـة، وإعادتـه إلى العمـل، ومـا يترتـب علـى ذلـك مـن آثـار . وفعـلاً صدر قرار الإعفاء رقم .... لسنة .... قضائية .

وأسباب طعن الطاعن في القرار المطعون فيه تنحصر في الآتي :

السبب الأول : مخالفة القرار لحكم القانون : إن الثابت أن حـكـم محـكـمـة .... ذكـر في منطوقـه : «علـى أن يكـون وقـف تنفيـذ العقوبة شـاملاً لجميع الآثار الجنائية المترتبة علـى هـذا الحـكـم»، وبهـذا الذي ذكـره الحـكـم في منطوقه يكـون قـد قطـع كـل مجـال للمجادلـة والاختـلاف، فقـد كـان الخـلاف سـائغًا في حالـة مـا إذا قضـى الحـكـم بوقف تنفيذ العقوبة وحدها .

وقد راعت محـكـمـة .... في أسباب حـكـمهـا – قـدر الطـاقـة – مسـتقبل الطـاعن بوظيفتـه، وحرصـت علـى أن يكـون وقـف التنفيـذ شـاملاً، كـيلا يتأثر هذا المستقبل .

السبب الثاني : ....

السبب الثالث : ....

فلهـذه الأسـباب، وللأسـباب الأخـرى الـتي سـيبديها الطـاعن في مرافعته ومذكراته .

بناء على ما تقدم

يلتمس الطاعن – بعد تحضير الدعوى، ووضع التقرير فيها – إحالتها إلى المحكمة، وتحديد أقرب جلسة للمرافعة، والحكم بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه. وإعادة الطالب إلى عمله، مع ما يترتب على ذلك من آثار، ومع إلزام المدعى عليه بصفته بالمصاريف، ومقابل أتعاب المحاماة .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

وكيل الطالب

....

المحامي

(8) صيغة دعوى بإلغاء قرار فصل من الخدمة

السيد الأستاذ رئيس المحكمة الإدارية بمجلس الدولة بوزارة............

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : .... وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم ....محافظة ....

ضد

1- السيد/ محافظ .... بصفته

2- السيد/ وكيل وزارة التعليم .... بصفته.

الموضوع

الطالب يعمل مدرسا بمدرسة .... وأصيب بمرض مزمن من الأمراض المزمنة التي يسري عليها القانون الرقيم 112 لسنة 1963م، الخاص بالأمراض المزمنة، والتي تقرر أحقيته في الحصول على إجازة استثنائية بأجر كامل، إلى أن يشفى أو تستقر حالته، وقد فوجئ الطالب بصدور قرار من الجهة الإدارية بفصله بدون وجه حق.

بناء على ذلك

يلتمس الطاعن من سيادتكم ـ بعد تحضير الدعوى ـ رقم......... لسنة .... ق تحديد أقرب، جلسة أمام المحكمة الإدارية بوزارة

.... ليسمع المدعى عليهما بصفتيهما، الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع الحكم بإلغاء القرار رقم .... لسنة .... فيما تضمنه من فصل الطالب من الخدمة، وما يترتب على ذلك من آثار، مع إلزام جهة الإدارة بالمصروفات، شاملة أتعاب المحاماة.

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

وكيل الطالب

....

المحامي

صيغة إعلان صحيفة دعوى

إنه في يوم ....

بناء على طلب .... ومحله المختار مكتب الأستاذ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم .... محافظة ....

أنا .... محضر محكمة .... قد انتقلت وأعلنت كلاً من :

1- السيد/ محافظ .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ............

مخاطبا مع ....

2- السيد/ وكيل وزارة التعليم .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

وقد أعلنت كلاً من المعلن إليهما بصورة من هذه العريضة للعلم بما جاء بها، وكلفتهما بالحضور أمام المحكمة الإدارية بـ .... الكائن مقرها .... أمام الدائرة .... في يوم .... م الساعة الثامنة صباحا، لسماعهما الحكم بـ ....

ولأجل العلم . .

(9) صيغة طعن بإلغاء قرار سلبي بالامتناع عن إنهاء خدمة موظف، وإخلاء طرفه، والامتناع عن إعطائه شهادة بمدة الخبرة

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس المحكمة الإدارية بـ ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم السيد/ .... ومهنته .... ويقيم بالمنزل رقم .... بشارع .... بدائرة قسم شرطة .... محافظة ....

ضد

1- السيد/ محافظ .... بصفته

2- السيد/ وزير .... بصفته.

الموضوع

الطاعن حاصل على ليسانس .... بتاريخ .... م، ويعمل مدرسًا بمدرسة .... التابعة لإدارة .... التعليمية، وقد انقطع عن عمله منذ .... م، حتى الآن .

وقد تقدم لجهة الإدارة لإعطائه ما يفيد انتهاء خدمته، وخلو طرفه وشهادة بمدة خبرته. إلا أن الإدارة امتنعت عن ذلك بدون مسوغ، وإذ كان من المقرر، ووفقا لنص المادة 98 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978م، تعتبر خدمته منتهية من تاريخ الانقطاع، ولما كان امتناع جهة الإدارة عن إنهاء خدمته، وإعطائه ما يفيد ذلك، وإخلاء طرفه، والامتناع عن إعطائه شهادة بمدة خبرته، يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها، لذا فقد أقام دعواه الماثلة .

بناء على ذلك

يلتمس الطاعن من سيادتكم تحديد أقرب جلسة أمام المحكمة الإدارية، ليسمع المدعى عليهما بصفتيهما الحكم :

أولاً : بقبول الدعوى شكلاً .

ثانيًا : وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار السلبي، بالامتناع عن إنهاء خدمته، وإعطائه ما يفيد ذلك، وإخلاء طرفه، والامتناع عن إعطائه شهادة بمدة خبرته .

ثالثًا : في الموضوع بإلغاء القرار السلبي سالف البيان، وما يترتب عليه من آثار، وإلزام الجهة الإدارية المصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

وكيل الطاعن

....

المحامي

إعلان صحيفة دعوى إلغاء

إنه في يوم ....

بناء على طلب السيد .... ومهنته .... ويقيم بالمنزل رقم .... دائرة قسم شرطة .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... محافظة ....

أنا .... محضر محكمة .... قد أعلنت :

1- السيد/ محافظ .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ............

مخاطبا مع ....

2- السيد/ وزير التعليم .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبا مع ....

وأعلنت كلاً منهما بصورة من هذه الصحيفة، للعمل بما جاء بها قانونا .

ولأجل العلم ....

(10) صيغة دعوى إلغاء قرار إداري، فيما تضمنه من الفصل بغير الطريق التأديبي، مع الاستمرار في صرف مرتب الطاعن

السيد الأستاذ رئيس محكمة............ (حسب المستوى الوظيفي للطاعن)

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : ....

وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم ....محافظة ..... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي الكائن برقم .... شارع .... مدينة .... محافظة ....

ضد

السيد/ وزير .... بصفته، ويعلن سيادته بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع : ....

الموضوع

بتاريخ .... صدر القرار رقم .... لسنة .... متضمنا فصل الطاعن من عمله بوظيفة .... اعتبارًا من .... وبغير الطريق التأديبي، حسبما جاء بالقانون رقم ....

وحيث إن ما استند إليه هذا القرار عار عن الصحة، إذ ادعت جهة الإدارة التي يعمل بها الطاعن .... وهو أمر ليس له دليل من الأوراق (ملف خدمة الطاعن) بل بالعكس، فإن تقدير كفاءته عن السنة الأخيرة كان بدرجة ....

ومن حيث إنه والحال كذلك، يكون القرار المطعون فيه قد صدر مخالفًا للقانون، حيث لم تسمع أقوال الطاعن فيما نسبته إليه جهة الإدارة.

وحيث إن هذا القرار قد ألحق بالطاعن أضرارًا جسيمة، يحتفظ الطاعن بحقه في طلب التعويض عنها.

وحيث إن ضمن هذه الأضرار : حرمان الطاعن من مصدر رزقه وهو راتبه، من الجهة المطعون ضدها، وليس للطاعن مصدر آخر يتعيش منه.

بناء على ذلك

يلتمس الطاعن - بعد الاطلاع - الحكم بالآتي :

أولاً : قبول الطعن شكلاً .

ثانيًا : الحكم بصفة مستعجلة باستمرار الجهة المطعون ضدها في صرف مرتب الطاعن، وقدره .... جنيها في الشهر، وذلك اعتبارًا من تاريخ فصله في .... مع الأمر بالتنفيذ بمسودة الحكم الأصلية.

ثالثًا : وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه ؛ للأسباب المبيّنة فيما تقدم، مع كل ما يترتب على ذلك من آثار.

رابعًا : إلزام جهة الإدارة المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة، مع حفظ كافة الحقوق الأخرى .

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

وكيل الطاعن

المحامي

(11) صيغة دعوى إلغاء قرار خاص بوقف بعثة الطالب للحصول على درجة علمية

السيد الأستاذ/ المستشار رئيس محكمة القضاء الإداري..........

تحية طيبة   (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : ....وجنسيته ......
ويقيم بالمنزل رقم .... دائرة .... قسم شرطة ....
محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ .... المحامي،
الكائن برقم .... شارع .... قسم ....
محافظة...........

ضد

1- السيد/ وزير التعليم .... بصفته

2- السيد/ مدير عام الإدارة العامة للبعثات....... بصفته

3- السيد/ رئيس جامعة .... بصفته

الموضوع

الطاعن حاصل على ليسانس الحقوق من جامعة .... بتاريخ .... م، وعين معيداً بكلية .... جامعة .... وقد رشحته هذه الجامعة لابتعاثه إلى جامعة .... في دولة .... للحصول على درجة .... وسافر إليها بتاريخ .... م، ثم التحق بمعهد .... لتعلم اللغة .... وقد استغرقت هذه الدراسة مدة .... وانتهت في تاريخ .... وسجل اسمه في الجامعة، كي يحصل على الدبلوم، وهو شرط أساسي للحصول على درجة .... واستمر الطاعن في دراسته، إلى أن فوجئ بقرار الإدارة العامة للبعثات.

وقد أرسل المستشار الثقافي مدير مكتب البعثة الثقافية بدولة .... (المبعوث إليها) إلى السيد .... رئيس جامعة .... (يذكر اسم الجامعة المبتعث منها) طالبًا مد بعثة الطاعن، للحصول على درجة .... مع صرف راتبه، إلا أن الإدارة العامة للبعثات أصرت على موقفها، وقد تظلم أكثر من مرة، إلا أن تظلمه لم يلق أي استجابة، الأمر الذي سعى من أجله إلى الحكم له بطلباته.

بناء على ذلك

يلتمس الطاعن من سيادتكم – بعد تحضير الدعوى – تحديد أقرب جلسة أمام محكمة القضاء الإداري ؛ليسمع المدعى عليهم الحكم :

أولاً : بقبول الطعن شكلاً، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بوقف بعثته .

ثانيًا : وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون عليه، بوقف بعثة الطاعن واعتباره كأن لم يكن، والحكم باعتبار بعثته مستمرة حتى حصوله على درجة .... من جامعة .... وصرف مستحقاته الموقوفة حتى حصوله على درجة ....

وتفضلوا بقبول وافر التحية، ، ،

وكيل الطالب

....

المحامي

إعلان صحيفة الطعن

إنه في يوم .... الموافق .... م

بناء على طلب السيد/ .... ومهنته .... والمقيم بمنزل رقم .... شارع .... بدائرة قسم شرطة .... محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ/ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... قسم شرطة .... محافظة............

أنا .... محضر محكمة .... قد انتقلت وأعلنت كلاً من :

1- السيد/ وزير التعليم .... بصفته، ويعلن بمقر هيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

2- السيد/ مدير عام الإدارة العامة للبعثات .... بصفته، ويعلن بمقر هيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

3- السيد/ رئيس جامعة .... بصفته، ويعلن بمقر هيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبًا مع ....

وأعلنت كلا منهم بصورة من هذه الصحيفة، للعلم بما جاء بها قانونا.

ولأجل العلم ....

(12) صيغة دعوى إلغاء قرار صادر من مجلس تأديب الطلبة بجامعة............

السيد الأستاذ/ نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس محكمة القضاء الإداري ....

تحية طيبة (وبعد)

فمقدمه لسيادتكم .... ومهنته : .... وجنسيته: .... ومقيم برقم .... شارع .... قسم ....محافظة .... ومحله المختار مكتب الأستاذ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... بمدينة .... محافظة............

ضد

السيد الأستاذ الدكتور رئيس جامعة .... بصفته، ويعلن بمقر رئاسة الجامعة بـ ....

مخاطبا مع ....

الموضوع

بتاريخ .... أصدر مجلس التأديب بالجامعة المذكورة قرارا بفصل الطالب من الجامعة، بزعم أنه في .... اقترف الأعمال الموضحة بالتحقيق، والتي تدل على سوء السلوك . وقد أنكر الطالب ما نسب إليه، في التحقيق الذي أجرته كليته في .... إلا أنه فوجئ بالقرار المطعون فيه .

وحيث إن القرار المطعون فيه جاء مخالفًا للقانون ؛ إذ إنه لم تثبت على الطالب التهمة المنسوبة إليه، ولا توصل أوراق التحقيق إلى النتيجة التي انتهى إليها مجلس التأديب بالجامعة المذكورة .

ومن حيث إن أي اتهام لا يلقى جزافًا، وإنما بناء على تحقيق ويقين، وبأدلة سائغة وثابتة بأوراق التحقيق.

ومن حيث إن الواقعة المنسوبة للطالب - على فرض صحتها - لا يعاقب عليها بالفصل، طبقا للوائح وقواعد الجامعة، ومن ثم فإن توقيع عقوبة الفصل على الطالب ليس لها سند من القانون.

وحيث إن قرار مجلس التأديب المطعون فيه قد ألحق بالطالب ضررا جسيمًا، مما يحق معه للطالب، طلب الحكم بوقف تنفيذه، حتى يفصل في هذا الطعن.

بناء على ما تقدم

يلتمس الطاعن - بعد الاطلاع - الحكم بالآتي :

أولا : قبول الطعن شكلاً.

ثانيًا : وقف القرار المطعون فيه، الصادر من مجلس تأديب جامعة .... تحت رقم .... في ....

ثالثًا : وفي الموضوع : إلغاء قرار مجلس التأديب المطعون فيه رقم .... الصادر في .... من مجلس تأديب جامعة ....

رابعًا : إلزام المطعون ضده بصفته المصروفات، ومقابل أتعاب المحاماة، مع حفظ كافة الحقوق الأخرى.

وتفضلوا بقبول وافر التحية،،،

وكيل الطالب

....

المحامي

صيغة محضر إيداع العريضة والمستندات
بمحكمة القضاء الإداري

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداري

(السجل العام)

« محضر إيداع »

في الدعوى رقم .... لسنة .... القضائية ....

المرفوعة من : ....

ضد : ....

إنه في يوم : .... الموافق .... م

حضر إلى سكرتارية المحكمة السيد/ ....

بتوكيل رقم : ....

وأودع المستندات الآتي بيانها :

1- ....

2- ....

3- ....

4- ....

5- ....

فقط لا غير

المودع (   )

تحريرًا في .... م

سكرتير الجدول

(   )

محضر إيداع صحيفة دعوى
أمام الدائرة الإستئنافية

دعوى رقم .... لسنة .... القضائية

مقامة من : ....

ضد

1- ....

2- ....

3- ....

إنه في يوم .... الموافق............ م الساعة ....

حضر إلى سكرتارية المحكمة السيد/ ....

(في حالة الحضور بتوكيل يذكر رقم التوكيل وبيان نوعه)

وأودع العريضة الإستئنافية وعدد .... صورة

كما أودع المستندات الآتية (تذكر بيانات المستندات)

المودع (   )

تحريرًا في ....م

سكرتير الجدول

(   )

صيغة محضر إيداع عريضة الدعوى
أمام الدائرة الاستئنافية

مجلس الدولة

محكمة القضاء الإداري

(السجل العام)

« محضر إيداع »

الدعوى رقم .... لسنة .... القضائية

المرفوعة من : ....

ضد : ....

إنه في يوم .... الموافق ....م

حضر إلى سكرتارية المحكمة السيد/ ....

بتوكيل رقم : ....

وأودع المستندات الآتي بيانها :

1- ....

2- ....

3- ....

فقط لا غير

المودع (   )

تحريرًا في ....م

سكرتير الجدول

(   )

صيغة إعلان عريضة الدعوى

إنه في يوم .... الموافق .... م الساعة ....

بناء على طلب .... ومهنته .... وجنسيته .... ومقيم..... برقم.........شارع .....مدينة .....محافظة ..... وموطنه المختار مكتب الأستاذ .... المحامي، الكائن برقم .... شارع .... بمدينة ....محافظة ......

أنا/ .... محضر محكمة .... قد انتقلت في تاريخه أعلاه، وأعلنت كلاً من :

1- السيد/ وزير .... مدعى عليه بصفته

مخاطبا مع ....

2- والسيد/ .... مدعى عليه بصفته

مخاطبا مع ....

ويعلنان في مواجهة هيئة قضايا الدولة بـ .... وقد أعلنت المعلن إليهما بصورة من هذه العريضة، للعلم بما جاء بها .

ولأجل العلم ....

صيغة إعلان صحيفة دعوى

إنه في يوم ....

بناء على طلب .... ومهنته .... وجنسيته .... ومقيم..... برقم ....شارع..... مدينة .... محافظة ..... وموطنه المختار مكتب الأستاذ .... المحامي، الكائن برقم...... شارع .... بمدينة .... محافظة.....

أنا/ .... محضر محكمة .... قد انتقلت في تاريخه أعلاه وأعلنت كلاً من :

1- السيد/ محافظ .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ............

مخاطبا مع ....

2- والسيد/ وزير .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ............

مخاطبا مع ....

3- السيد/ .... بصفته، ويعلن بهيئة قضايا الدولة بـ ....

مخاطبا مع ....

وقد أعلنت المعلن إليهم بصورة من هذه الصحيفة للعلم بما جاء بها، وكلفتهم بالحضور أمام المحكمة الإدارية .... الكائن مقرها .... أمام الدائرة .... في يوم .... الساعة الثامنة صباحا، لسماعهم الحكم ....

ولأجل العلم ....




الخاتـــمـــة




738- بينا في هذا البحث : أن مجلس الدولة لا يمكن أن يمارس رقابته القضائية على أشخاص القانون العام، إلا بناء على دعوى يرفعها صاحب الشأن أمامه، وأن ولاية القضاء الإداري المصري تشمل نوعين كبيرين هما : قضاء الإلغاء، والقضاء الكامل . أما ولاية القضاء الإداري الفرنسي فتشمل نوعين آخرين هما : قضاء التفسير وفحص المشروعية، وقضاء الزجر أو العقاب .

وبحثنا المرافعات الإدارية ؛ فذكرنا أوجه اختلاف طبيعة الإجراءات التي تحكم الدعاوى الإدارية، عن طبيعة الإجراءات التي تحكم الدعاوى العادية . ثم بينا القانون الذي يجب تطبيقه في الإجراءات الإدارية ؛ إذ توجد للمرافعات الإدارية مصادر مكتوبة وهي : التشريعات على اختلاف مراتبها، ومصادر غير مكتوبة، وهي : القواعد العامة التي تتبع عادة في الإجراءات، وتعتبر مصادر اجتهادية .

739- وذكرنا أن الجزاء المترتب على عدم اتباع قواعد الإجراءات الإدارية هو : البطلان، ويلحق هذا الجزاء الإجراء الباطل وحده دون الإجراءات السابقة أو اللاحقة له. ثم عرفنا الدعوى عمومًا عند علماء اللغة، وعند الفقهاء المسلمين، وفي القانون الوضعي . وبعد ذلك عرفنا الدعوى الإدارية، وذكرنا الخصائص التي تتميز بها عن الدعوى عمومًا، وفرقنا بين الدعوى والخصومة، وحددنا الطبيعة القانونية للخصومة، وذكرنا الخصائص التي تختص بها الخصومة، وأوجه اختلاف الدعوى عن الخصومة، وأوجه اختلاف الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية . وبينا أنواع الدعاوى الإدارية ؛ فبحثنا دعاوى الموضوع والدعاوى المستعجلة، وفرقنا بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل، وبينا

اختصاص القضاء الإداري بدعوى الإلغاء، وأنواع طلبات الإلغاء ؛ إذ قد تكون طلبات بإلغاء كلي، أو طلبات بإلغاء جزئي أو نسبي .

وتكلمنا عن الدعاوى المتعلقة بمسائل الجنسية، وعن دعاوى التسوية « الاستحقاق »، وعن تقادمها، وعن التسوية الخاطئة، والاستثناءات التي ترد عليها . ثم بينا أهمية التمييز بين الدعاوى الإدارية المتباينة ؛ من ناحية ميعاد رفع الدعوى، ومن ناحيتي التظلم ووقف التنفيذ، ومن ناحية الاختصاص، ثم من ناحية الحجية .

وعرضنا بعد ذلك شروط قبول دعوى الإلغاء، وبينا نطاق طلبات الإلغاء، وهو القرار الإداري النهائي الذي يحدث أثرًا قانونيًّا، ويجب أن يكون صادرًا من جهة إدارية وطنية، بعد إنشاء مجلس الدولة .

740- ثم تحدثنا عن الأعمال التي تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء، وهي : أعمال السيادة، وأعمال السلطة التشريعية، والأعمال القضائية . وبينا أن قرارات أشخاص القانون الخاص، والأعمال الإدارية الخاصة، والأعمال الإدارية المادية، لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري . وكذلك الإجراءات الإدارية الداخلية والتنفيذية والمنشورات والكتب الدورية، التي يقصد بها ضمان حسن سير العمل داخل المرفق العام، أو يقصد بها تفسير القوانين. كما لا يجوز لصاحب الشأن أن يطلب من القضاء الإداري الحكم بعدم مشروعية العقد الإداري، ولا يجوز الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في العقود الإدارية . أما المنازعات الناشئة من العقود الإدارية فتخضع لولاية القضاء الكامل .

وبينا وجوب اشتراط المصلحة، والصفة، وانتفاء طريق الطعن المقابل أو الموازي لصحة رفع دعوى الإلغاء .

ثم رجحنا أن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة .

وتكلمنا عن أهلية التقاضي والتمثيل القانوني .

وذكرنا أنواع المصلحة ؛ ففرقنا بين المصلحة المادية والمصلحة الأدبية، والمصلحة المحققة والمصلحة المحتملة، ثم بينا وقت توافر المصلحة، وطبيعة الادعاء بانعدام المصلحة . وذكرنا أمثلة للمصالح والصفات التي تجيز قبول دعوى الإلغاء .

741- وتكلمنا عن شروط الدعوى في الفقه الإسلامي ؛ فتحدثنا عن أهلية أطراف الدعوى، وشرط الصفة، والمصلحة المشروعة، والعلم بالمدعى به، واحتمال ثبوت المدعى به .

وبينا ميعاد الطعن بالإلغاء، وتكييفه القانوني، وتعلقه بالنظام العام، وميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا . ثم تحدثنا عن إعلان القرارات الإدارية ونشرها، وإثبات حدوث الإعلان أو النشر . وعن العلم اليقيني وما يقوم مقامه، وإثبات توافره .

ثم بينا أن أسباب انقطاع مدة الطعن بالإلغاء هي : التظلم، وطلب المساعدة القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، ورفع الدعوى على غير ذي صفة، واعتراض جهة الإدارة على القرار . ويضيف بعض الباحثين سببين آخرين، هما : تأخر اكتشاف المصلحة لتعذر إدراك هدف الإدارة، وصدور حكم من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون الذي أسست عليه جهة الإدارة قرارها .

742- بيد أننا رأينا أن هذين السببين لا يتعلقان بامتداد الميعاد وقطع المدة، ولكنهما يؤديان إلى انفتاح الميعاد من جديد بعد انتهائه . ولذا تحدثنا عن : التظلم، وطبيعة القرارات التي يجوز التظلم منها، وأنواعه، والأحكام المترتبة عليه، والحكمة منه، وشكله، وشروطه، وآثاره، وتقديمه، وإجراءات فحص التظلم، وميعاد الطعن، ثم عن طلب المساعدة القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، ورفعها على غير ذي صفة، واعتراض جهة الإدارة على القرار . ثم بينا أن وقف مدة الطعن بالإلغاء لايترتب عليه محو المدة السابقة عليه، وإنما تحتسب ضمن الأجل المحدد لرفع الدعوى، ويستكمل الميعاد سريانه بعد زوال سبب الوقف . أما الانقطاع فيؤدي إلى إسقاط المدة السابقة، وفتح ميعاد جديد كامل يبدأ بعد زوال سبب القطع . وبينا أن الوقف يكون بسبب القوة القاهرة، أو موت المحكوم عليه أثناء مدة الطعن .

743- وذكرنا أقسام القرارات الإدارية من حيث مراعاة مدة الطعن بالإلغاء ؛ فرأينا أن القرارات التي يجوز الطعن فيها دون تقييد بالمدة ستة أنواع، هي : القرارات المبنيّة على سلطة مقيدة، والقرارات المستمرة، والقرارات السلبية بالامتناع عن إصدار قرار، والقرارات المعدومة، والقرارات التنفيذية لأحكام التشريع، والقرارات المرتبطة بقرار مطعون فيه ارتباط الفرع بالأصل .

ثم عرضنا القرارات التي يجب الطعن فيها خلال المدة، وهي خمسة أنواع : القرارات الصادرة بناء على سلطة تقديرية . وامتناع الإدارة

المختصة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها أن تصدره . والقرارات التي ينشأ الحق في الطعن فيها نتيجة تسوية حالة الموظف . والقرارات التي تنشئ مراكز قانونية، ولو استندت إلى قرارات باطلة تحصنت. والقرارات التي تنشئ مراكز قانونية، ولو استندت إلى قاعدة تنظيمية عامة أو نص تشريعي .

744- ثم بينا أن القرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل أربعة أنواع، هي : القرارات التي تقبل الطعن بالإلغاء، ولو تأثرت بقرارات سابقة انقضى ميعاد الطعن فيها، والقرارات التي تقتضي طبيعتها تجديد آثرها بتجدد سبب إصدارها، والقرارات التي تتعلق بحقوق تتجدد في مواعيد دورية، والقرارات التي تصدر بشأن مراكز قانونية متباينة، ولو صدرت بشأن إنسان واحد، أو كان أحدها سببًا للآخر .

745- ثم بينا أن القرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن خمسة أنواع، هي : القرار المؤكد لقرار سابق، والقرارات المرتبطة بقرار إداري معين، والقرار التنفيذي لقرار آخر، وتعديل القرار الإداري تعديلاً لا ينشئ مركزًا قانونيًا جديدًا، وظهور أسباب جديدة بعد انقضاء مدة الطعن .

746- وبينا أن مدة الطعن في القرارات الإدارية الفردية ستون يومًا، أما الطعن في القرارات الإدارية التنظيمية فيتم إما بالأسلوب المباشر، ويكون تقديم الطعن فيها بالإلغاء خلال ستين يومًا . وإما بالأسلوب غير مباشر، ويتم الطعن فيها في أي وقت، ولو كانت مدة الطعن قد انتهت، حين يطعن صاحب الشأن بإلغاء قرار فردي صدر بتطبيق القرار التنظيمي على الحالات الفردية،

ليس بقصد إلغائه، وإنما يطلب صاحب الشأن عدم الاعتداد بها لأنها مخالفة للتشريع، ويطلب إبطال القرار الفردي الصادر في حقه تطبيقًا لها، دون اعتداد بانقضاء مدة الستين يومًا .

وذكرنا أن طلب وقف التنفيذ يجب أن يقدم في خلال الستين يومًا المحددة للطعن بالإلغاء . أما طلب صرف المرتب فيجوز تقديمه في المدة القانونية المحددة لنظر التظلم والبت فيه .

747- ثم بينا أن مواعيد المسافة المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية تطبق على الدعاوى الإدارية . وذكرنا أن دعوى الإلغاء يجوز رفعها خلال ستين يومًا، تبدأ من يوم نشر القرار النهائي، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو علمه به علمًا يقينيًا تفصيليًا . وتحدثنا عن مبدأ وحدة ميعاد الطعن، وعن انتهاء مدة الطعن، وبينا أن الآثار المترتبة على انقضاء ميعاد الطعن أربعة ؛ هي : أن القرار يتحصن نهائيًا، وأن الحقوق والمراكز القانونية التي تترتب على القرارات الإدارية تمسي حقوقًا مكتسبة لأصحاب الشأن، فيحظر أن تمس . ويجوز الدفع بعدم قبول الدعوى لانقضاء ميعاد الطعن، بالنسبة للقرار المطعون فيه أمام القضاء، في أية حالة وجدت عليها الدعوى، ولا تقبل دعوى الإلغاء بعد انقضاء ميعاد الطعن .

748- وذكرنا أن ميعاد الطعن قد ينفتح من جديد لسبب من أربعة، هي : صدور قرار إداري فردي يوضح لصاحب الشأن، أنه كان من مصلحته أن يطعن في قرار سابق. وصدور حكم قضائي يرسي المركز القانوني لصاحب الشأن، ويستطيع بمقتضاه أن يحدد موقفه من القرارات السابقة. وصدور تشريع جديد

يكشف لصاحب الشأن عن مصلحته في الطعن بإلغاء قرار إداري سابق . وعدم تعرف صاحب الشأن على حقيقة موقفه من قرار معين، إلا بعد أن تصل إلى علمه واقعة جوهرية كانت قد أخفيت عنه وعمّيت عليه، فميعاد الطعن بالإلغاء ينفتح له من تاريخ علمه بهذه الواقعة .

ويضيف بعض الباحثين سببين آخرين لانفتاح ميعاد الطعن من جديد، هما : التنازع السلبي للاختصاص، وتصدي القضاء الإداري لفحص مشروعية لائحة معينة انقضى ميعاد الطعن فيها وتحصنت ضد الإلغاء، وذلك بمناسبة الطعن في قرار إداري فردي صدر تطبيقاً لهذه اللائحة غير المشروعة .

749- وتحدثنا عن الإجراءات الإدارية ؛ فبينا أن المقصود بقواعد هذه الإجراءات : جميع القواعد الشكلية والإجرائية التي يتعين اتباعها أمام القضاء الإداري، وأن طبيعة قواعد الإجراءات الإدارية تختلف عن طبيعة قواعد الإجراءات المدنية والتجارية والجنائية في القضاء العادي لأسباب خمسة ؛ هي : أن القانون الإداري يستقل عن غيره من قواعد القانون الخاص، وله ذاتيته الخاصة، والقاضي الإداري يقوم بدور إيجابي في تحريك الدعوى، وتتعلق الدعوى الإدارية بروابط إدارية، وتتميز الإجراءات الإدارية بأنها إجراءات إيجابية يوجهها القاضي، وتصطبغ بالصبغة الكتابية، وتتميز بأنها إجراءات سرية لغير الخصوم .

ثم بحثنا شروط رفع الدعوى وبيانات العريضة ؛ فيشترط لصحة إيداع الصحيفة : أن تتضمن بيانات عامة وبيانات خاصة، وأن تكون

أسباب الطعن عن واقعات معينة، وأن يقدم الطلب بالإلغاء إلى قلم كتاب المحكمة المختصة، بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المحكمة .

ويجوز – في مصر – الجمع بين أكثر من دعوى في عريضة واحدة إذا كان سببها واحدًا . ويترتب على إيداع عريضة الدعوى قلم كتاب المحكمة : انعقاد الخصومة الإدارية وجميع الآثار التي تترتب على رفع الدعوى .

وقسمنا الدعوى الإدارية إلى : دعاوى معلومة القيمة، ودعاوى مجهولة القيمة ؛ مثل : دعوى الإلغاء، ودعوى غير الاستحقاق .

750- ثم تكلمنا عن إعلان عريضة الدعوى وإعلان الدعاوى المستعجلة، وعيّنّا الجهة الإدارية التي تعلن الدعوى إليها، ثم بيّنّا أن هيئة مفوضي الدولة هي التي تتولى تحضير الدعاوى الإدارية، واستيفاءها، والفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية . ولهيئة مفوضي الدولة أن تقوم بالإجراءات التي تراها لازمة لإتمام مهامها . ويجب على أطراف النزاع أن يحترموا قرارات المفوض، وأن ينفذوها في الموعد الذي يحدده . ويلتزم المفوض بإعداد تقرير في الدعوى وإيداعه .

وأوضحنا أن الرأي الذي يبديه المفوض في تقريره يبين وجهة نظره القانونية في طلبات المدعي لمصلحة القانون، وليس لمصلحة أحد الخصوم . وبعد إيداع التقرير في الدعوى تقوم سكرتارية مفوضي الدولة بالمحكمة بتسليم القضية لسكرتارية المحكمة، فتقوم بعرضها على رئيس المحكمة لتحديد جلسة لنظر الدعوى، وتقتصر مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء على التثبت من مدى مشروعية القرار المطعون فيه .

ثم بينا أن الطلبات في الدعوى إما أن تكون طلبات أصلية، أو طلبات عارضة، أو طلبات احتياطية .

ثم تحدثنا عن الدفوع والطلبات العارضة من المدعى عليه، وكيفية تقديم الطلبات العارضة، وحدود قبولها . وعن التغيرات التي تطرأ على موضوع دعوى الإلغاء وميعاد الطعن فيها، وتعديل الطلبات الذي لا يتقيد بمدة الستين يومًا، ومواعيد الطعن في الطلبات الاحتياطية، وانتهينا إلى وجوب تقديم الطلبات العارضة إلى المحكمة في المدة القانونية . ثم تكلمنا عن التدخل والإدخال في الدعوى .

751- وبحثنا عوارض الخصومة ؛ فتحدثنا عن وقف وانقطاع سير الخصومة، وعن أثر مخالفة قواعد انقطاع سير الخصومة، وتعجيل الدعوى، وعن سقوط الخصومة، وانقضائها بالتقادم، وانتهاء الخصومة من غير حكم ؛ إما بترك الخصومة والتنازل عنها، وإما بتسليم المدعى عليه بجميع طلبات المدعي . ثم تحدثنا عن انتهاء الخصومة من غير حكم في الفقه الإسلامي ؛ إما بترك الخصومة والتنازل عنها، وإما بحدوث ما يؤدي إلى فقدان بعض شروط الدعوى . ثم تكلمنا عن أثر رفع دعوى الإلغاء على القرار المطعون فيه ؛ فبحثنا طلب وقف التنفيذ، وطلب استمرار صرف المرتب، وبينا جهة الاختصاص بنظر طلبات وقف التنفيذ، وآثار الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.

وإتمامًا للفائدة جعلنا دراستنا مقارنة بالفقه الإسلامي في المواضيع التي رأيناها تستوجب المقارنة .

تم البحث والحمد لله رب العالمين






قائمة المراجع




أولا ـ المراجع العربية :

(أ) القرآن الكريم وعلومه وتفسيره :

الجصاص : أبو بكر أحمد بن علي الرازي الجصاص الحنفي، المتوفى في بغداد سنة 370هـ = 980م :

(1) أحكام القرآن الكريم ـ طبعة المطبعة البهية المصرية بالقاهرة سنة 1347هـ = 1928م.

الرّازي : فخر الدين محمد الرّازي، المتوفى سنة 606هـ = 1209م :

(2) مفاتيح الغيب الشهير بالتفسير الكبير ـ طبعة المطبعة البهية بمصر سنة 1357هـ = 1938م .

رضا : السيد محمد رشيد رضا :

(3) تفسير المنار للشيخ محمد عبده ـ طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب

القرطبي : أبو عبد الله محمد بن أحمد القرطبي الأنصاري الخزرجي الأندلسي المتوفى سنة 671هـ :

(4) الجامع لأحكام القرآن والمبيّن لما تضمنه من السنة وآي الفرقان . طبعة مطبعة دار الكتب المصرية ـ الطبعة الثانية سنة 1372هـ = 1952م .

ابن كثير : أبو الفداء إسماعيل عماد عمر بن كثير بن ضوء بن كثير بن درع القرشي المتوفى سنة 774هـ = 1372م :

(5) تفسير القرآن العظيم ـ طبعة دار الشعب بالقاهرة سنة 1393هـ = 1973 م .

(ب) السنة النبوية :

البخاري : أبو عبد الله محمد بن سماعيل بن إبراهيم بن المغيرة بن بردذبه البخاري الجعفي المتوفى ليلة السبت "ليلة عيد الفطر" سنة 256هـ = 869م :

(6) صحيح البخاري ـ طبعة مطابع الشعب، الطبعة الأولى سنة 1379هـ

البغوي : الحسين بن مسعود البغوي الشافعي المتوفى سنة 516هـ :

(7) مصابيح السنة ـ طبعة المطبعة الخيرية العامرة بمصر سنة 1318هـ .

ابن حنبل : أحمد بن حنبل المتوفى سنة 24هـ = 855م:

(8) الفتح الربّاني لترتيب مسند الإمام أحمد الشيباني ـ ترتيب : أحمد بن عبد الرحمن البنا الشهير بالساعاتي ـ الطبعة الأولى سنة 1371هـ .

ـ المسند ـ بتحقيق : أحمد محمد شاكر، مطبعة دار المعارف بمصر سنة 1375هـ = 1956م .

الخوارزمي:أبو المؤيد محمد بن محمود الخوارزمي المتوفى سنة 655هـ :

(9) جامع مسانيد أبي حنيفة المتوفى سنة 150هـ ـ مطبعة مجلس دائرة المعارف بالهند سنة 1332هـ .

الدارقطني : علي بن عمر الدارقطني المتوفى سنة 385هـ :

(10) سنن الدارقطني ـ طبعة دار المحاسن للطباعة بالقاهرة سنة 1386هـ = 1966م .

ابن دقيق العيد : أبو الفتح محمد بن علي بن وهب تقي الدين القشيري المعروف بابن دقيق العيد المتوفى سنة 702هـ :

(11) إحكام الأحكام شرح عمدة الأحكام - مطبعة الشرق سنة 1342هـ .

الزيلعي : عبد الله بن يوسف الزيلعي المتوفى سنة 762هـ :

(12) نصب الراية لأحاديث الهداية - مطبعة دار المأمون بشبرا، الطبعة الأولى سنة 1357هـ = 1938م .

الشوكاني : محمّد بن علي بن محمد بن عبد الله الشوكاني ثم الصنعاني، المتوفى في ليلة الأربعاء 27 من جمادى الآخرة سنة 1250هـ:

(13) نيل الاوطار شرح منتقى الأخبار من أحاديث سيد الأخيار - طبعة مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر في 5 جمادى الأولى سنة 1391هـ 28 من يونيو سنة 1971 م .

الصنعاني : محمد بن إسماعيل الصنعاني المتوفى سنة 1182هـ :

(14) سبل السلام - مطبعة محمد علي صبيح - سنة 1345هـ .

العسقلاني : ابن حجر العسقلاني المتوفى سنة 852هـ = 1448م :

(15) فتح الباري بشرح صحيح البخاري - طبعة مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر بالقاهرة سنة 1378هـ = 1959م.

العز بن عبد السلام : أبو محمد عز الدين عبد العزيز بن عبد السّلام السلمي المتوفى سنة 660هـ :

(16) قواعد الأحكام في مصالح الأنام - طبعة دار الشرق للطباعة بالقاهرة سنة 1388هـ = 1968م .

ابن ماجه : محمد بن يزيد القزويني الشهير بابن ماجه المتوفى سنة 273هـ :

(17) سنن ابن ماجه ـ تحقيق : محمد فؤاد عبد الباقي ـ مطبعة عيسى البابي الحلبي بالقاهرة سنة 1373هـ = 1954م .

مسلم : أبو الحسين مسلم بن الحجاج بن مسلم القشيري النيسابوري المتوفى بنيسابور عشية الأحد لخمس بقين من رجب سنة 261هـ = 874م.

(18) الجامع الصحيح بشرح النووي ـ طبعة المطبعة المصرية ومكتبتها ـ تم طبعه في شهر ربيع الثاني سنة 1349هـ .

المناوي : محمد المدعو بعبد الرؤف المناوي :

(19) فيض القدير شرح الجامع الصغير ـ مطبعة مصطفى محمد ، الطبعة الأولى سنة 1357هـ = 1938م، الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بمصر .

(د) الفقه الحنفي :

الأستروشني : مجد الدين أبو الفتح محمد بن محمود الأستروشني المتوفى سنة 632هـ :

(20) جامع أحكام الصغار ـ مطبوع على هامش جامع الفصولين لابن قاضي سماوة ـ طبعة المطبعة الأزهرية، الطبعة الأولى سنة 1300هـ .

جماعة من علماء الهند برئاسة الشيخ نظام :

(21) الفتاوى العالمكيرية الشهيرة بالفتاوى الهندية ألفت بأمر السلطان أبي المظفر محي الدين أورنك زيب بهادر عالم كير ـ طبعة المطبعة

الكاستلية بمصر سنة 1282هـ .

الحسام الشهيد : أبو محمد عمر بن عبد العزيز الشهير بالحسام الشهيد المتوفى سنة 536هـ :

(22) شرح أدب القاضي الخصاف ـ مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 2117 فقه حنفي .

السرخسي : محمد بن أحمد بن سهل أبو بكر شمس الأئمة السرخسي المتوفى سنة 483هـ، وقيل سنة 486هـ، وقيل سنة 490 هـ :

(23) المبسوط ـ طبعة مطبعة السعادة بمصر، الطبعة الأولى سنة 1324هـ .

السمرقندي : أبو الفتح عبد الرحيم بن أبي بكر بن عبد الجليل بن خليل المرغيناني السمرقندي :

(24) الفصول العمادية ـ مخطوط بدار الكتب المثرية تحت رقم 309 فقه حنفي .

سيدي محمد علاء الدين أفندي :

(25) الدر المختار للحصكفي شرح تنوير الأبصار للتمرتاشي ـ مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر ـ الطبعة الثانية، سنة 1386هـ = 1966م .

الشرنبلالي : أبو الإخلاص حسن بن عمار بن علي الوفائي الشرنبلالي الحنفي :

(26) حاشية له على هامش درر الحكام في شرح غرر الأحكام، للقاضي منلاخسرو الشرنبلالي المصري الحنفي المتوفى سنة

1069هـ ـ طبعة المطبعة الشرفية بالقاهرة سنة 1294 ـ 1304هـ .

الشلبي : شهاب الدين أحمد الشلبي :

(27) حاشية الشلبي على تبيين الحقائق شرح كنز الدقائق للزيلعي، "مطبوعة على هامشه"، طبعة المطابع الأميرية ـ الطبعة الأولى سنة 1314هـ .

الطرابلسي : علاء الدين أبو الحسن على بن خليل الطرابلسي المتوفى سنة 844هـ :

(28) معين الحكام فيما يتردد بين الخصمين من الأحكام ـ طبعة المطبعة الأميرية ببولاق مصر، الطبعة الأولى سنة 1300هـ . وطبعة مطبعة مصطفى البابي الحلبي، الطبعة الثانية سنة 1393هـ = 1973 م .

قاضي زاده : شمس الدين أحمد بن محمود الرومي المعروف بقاضي زاده المتوفى سنة 988هـ :

(29) نتائج الأفكار في كشف الرموز والأسرار "تكملة فتح القدير" لابن الهام على الهداية للمرغيناني ـ طبعة سنة 1356هـ ـ الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بالقاهرة .

ابن قاضي سماوة : محمود بن إسرائيل الرومي المعروف بابن قاضي سماوة المتوفى سنة 818هـ :

(30) جامع الفصولين ـ طبعة المطبعة الأزهرية بالقاهرة ـ الطبعة الأولى سنة 1300هـ ؛ وبذيله : حاشية اللآلئ الدرية في الفوائد الخيرية لخير الدين الرملي وابنه نجم الدين الرملي، وعلى هامشه جامع أحكام الصغار للأستروشني .

الكاساني : علاء الدين أبو بكر بن مسعود بن أحمد الكاساني المتوفى سنة 587هـ :

(31) بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع . طبعة مطبعة الجمالية بالقاهرة سنة 1328هـ = 1910م .

منلاخسرو : محمد بن فراموز بن علي الشهير بمنلاخسرو المتوفى سنة 885هـ :

(32) درر الحكام في شرح غرر الأحكام . طبعة المطبعة العامرة الشرفية بمصرخان أبي طاقية في ذي القعدة سنة 1304هـ .

ابن نجيم : زين العابدين بن إبراهيم بن نجيم المتوفى سنة 970هـ :

(33) البحر الرائق شرح كنز الدقائق لعبد الله بن أحمد النسفي المتوفى سنة 730هـ . مطبعة دار الكتب العربية الكبرى بمصر سنة 1333هـ .

النسقي :

(34) طلبة الطلبة . مطبعة بولاق مصر سنة 1311هـ.

ابن عابدين : محمد علاء الدين بن عابدين المتوفى سنة 1306هـ :

(35) قرة عيون الأخيار تكملة رد المحتار على الدر المختار شرح تنوير الأبصار المعروفة بحاشية ابن عابدين . طبعة المطبعة العثمانية سنة 1327هـ .

(هـ) الفقه المالكي :

البرلسي : محمد بن عبد الرحمن البرلسي :

(36) القول المرتضى في أحكام القضاء . مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 136 فقه مالكي .

الجارم : محمد صالح بن عبد الفتاح بن إبراهيم الجارم:

(37) المعاني الزهرية على الفواكه البدرية ـ طبعة مطبعة النيل بشارع محمد علي بالقاهرة .

الحطاب : محمد بن محمد المعروف بالحطاب المغربيّ الأصل المكي المتوفى سنة 954هـ = 1547م :

(38) مواهب الجليل شرح مختصر خليل ـ طبعة مطبعة السعادة بمصر، الطبعة الأولى سنة 1329هـ .

الدسوقي : محمد عرفة الدسوقي المالكي المتوفى سنة 1230هـ = 1814م :

(39) حاشية الدسوقي على الشرح الكبير للدردير المسمى: منح الجليل على مختصر خليل ـ طبعة المطبعة الأزهرية بالقاهرة سنة 1301هـ

سلمون : سلمون بن علي بن عبد الله بن سلمون الكتاني الغرناطي المتوفى سنة 767هـ :

(40) العقد المنظم للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام ـ طبعة المطبعة العامرة الشرفية بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1301هـ مطبوع على هامش تبصرة الحكام لابن فرحون .

العدوي : علي الصعيدي العدوي المتوفى سنة 1189هـ:

(41) حاشيته على شرح أبي عبد الله محمد الخرشي المتوفى سنة 1101هـ لمختصر خليل ـ طبعة المطبعة الأميرية ببولاق مصر، الطبعة الثانية سنة 1317هـ .

عليش : أبو عبد الله محمد أحمد عليش المتوفى سنة 1299هـ :

(42) منح الجليل على مختصر خليل - طبعة المطبعة العامرة بالقاهرة سنة 1294هـ .

ابن فرحون : برهان الدين إبراهيم بن علي بن أبي القاسم بن محمد بن فرحون اليعمري المدني المتوفى سنة 799هـ = 1396م :

(43) تبصرة الحكام في أصول الأقضية ومناهج الأحكام - مطبوع على هامش فتح العلي المالك للشيخ أبي عبد الله بن أحمد عليش المتوفى سنة 1299هـ - مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر سنة 1378هـ = 1958م .

محمد العزيز جعيط وزير العدلية وشيخ الإسلام المالكي بالديار التونسية "من علماء القرن الرابع عشر الهجري" :

(44) الطريقة المرضية في الإجراءات الشرعية على مذهب المالكية - طبعة مطبعة الإرادة بتونس، الطبعة الثانية .

(و) الفقه الشافعي :

الأنصاري : شيخ الإسلام زكريا بن محمد الأنصاري المتوفى سنة 962هـ = 1554م:

(45) شرح المنهج وعليه حاشية الشيخ سليمان الجمل، مطبعة مصطفى محمد صاحب المكتبة التجارية الكبرى بمصر .

ابن حجر : أحمد بن حجر الهيتمي المتوفى سنة 972هـ:

(46) تحفة المحتاج بشرح المنهاج، وعليها حاشيتان لعبد الحميد الشرواني، وأحمد بن القاسم العبادي، طبعة المطبعة الميمنية بمصر، الطبعة الثالثة، سنة 1315هـ .

الرملي : شمس الدين محمد بن أبي العباس أحمد بن أحمد ابن حمزة بن شهاب الدين الرملي المصري الانصاري الشهير بالشافعي الصغير المتوفى سنة 1004هـ = 1595م :

(47) نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج للنووي - مطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر، الطبعة الأخيرة سنة 1386هـ = 1967م .

- السّقاف : علوي بن السيد أحمد بن عبد الرحمن السقاف :

(48) ترشيد المستفيدين بتوشيح فتح المعين - مطبعة دار الكتب العربية الكبرى، سنة 1330هـ .

- السيد البكري : أبو بكر الشهير بالسيد البكرى بن السيد محمد :

(49) إعانة الطالبين على حل ألفاظ فتح المعين بشرح قرة العين للمليباري - طبعة المطبعة الخيرية بمصر - الطبعة الأولى - سنة 1320هـ .

- الشربيني الخطيب : شمس الدين محمد بن أحمد الشربيني الخطيب المتوفى سنة 977هـ = 1569م :

(50) مغنى المحتاج إلى معرفة ألفاظ المنهاج - مطبعة مصطفى البابى الحلبى بمصر - سنة 1352هـ = 1933م .

- الشرقاوي حجازي : عبد الله بن حجازي الشهير بالشرقاوي المتوفى سنة 1226هـ :

(51) حاشية الشرقاوي على شرح التحرير للأنصاري - طبعة المطبعة الأزهرية - الطبعة الأولى - سنة 1305هـ .

- الشيرازي : أبو اسحاق إبراهيم بن علي بن يوسف الفيروزابادي الشيرازي المتوفى سنة 476هـ = 1803م :

(52) المهذب فى فقه مذهب الإمام الشافعي - طبعة مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر سنة 1379هـ = 1960م ؛ وبذيله: النظم المستعذب فى شرح غريب المهذب لمحمد بن أحمد ابن بطال الركبي المتوفى سنة 630هـ .

- الغزالي : أبو حامد محمد بن محمد الغزالي الطوسي الشافعي المتوفى سنة 505هـ = 1111م :

(53) الوجيز فى فقه مذهب الإمام الشافعي - طبعة مطبعة الآداب سنة 1317هـ . وطبعة مطبعة مصطفى محمد بمصر سنة 1318هـ .

- الغزي : شرف الدين عيسى بن عثمان بن عيسى الغزي المتوفى سنة 799هـ :

(54) أدب القضاء - مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 907 فقه شافعي .

- القليوبي : الشيخ شهاب الدين القليوبي والشيخ عميرة:

(55) حاشيتان لهما على شرح جلال الدين المحلي على منهاج الطالبين للشيخ محيي الدين النووي - مطبعة دار إحياء الكتب العربية لأصحابها عيسى البابي الحلبي وشركاه بمصر .

- القليوبي : شهاب الدين أحمد بن أحمد بن سلامة القليوبي المتوفى سنة 1069هـ :

(56) حاشية قليوبي على شرح جلال الدين المحلي على منهاج الطالبين للنووي - مطبعة مصطفي البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة سنة 1375هـ = 1956م .

ـ الماوردي : أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي المتوفى سنة 450هـ :

(57) الحاوي الكبير ـ شرح مختصر المزني، مخطوط بدار الكتب المصرية تحت رقم 501 فقه شافعي .

ـ المحلي : جلال الدين محمد بن أحمد المحلّي :

(58) شرحه على منهاج الطالبين للنووي المتوفى سنة 676هـ ـ مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة، سنة 1375هـ = 1956م .

(ز) الفقه الحنبلي :

ـ البعلي : زين الدين عبد الرحمن بن عبد الله بن أحمد البعلي المتوفى سنة 1192هـ :

ـ (59) كشف المخدرات والرياض المزهرات شرح أخصر المختصرات فى فقه إمام السنة أحمد بن حنبل ـ طبعة المطبعة السلفية بمصر .

ـ البهوتي : منصور بن يونس بن إدريس البهوتي المتوفى سنة 1051هـ = 1641م :

(60) كشاف القناع عن متن الإقناع

مراجعة وتعليق : الشيخ هلال مصيلحي مصطفى هلال ـ الناشر : مكتبة النصر الحديثة بالرياض "السعودية" .

ـ ابن تيمية : أبو البركات عبد السلام بن عبد الله بن تيمية الحراني المتوفى سنة 652هـ :

(61) المحرر فى الفقه على مذهب الإمام أحمد ـ طبعة مطبعة السنة المحمدية بمصر سنة 1369هـ = 1950م .

ـ الشيباني : عبد القادر بن عمر الشيباني المتوفى سنة 1135هـ :

(62) نيل المآرب بشرح دليل الطالب للشيخ مرعي بن يوسف الحنبلي ـ طبعة المطبعة العامرة بمصر سنة 1288هـ .

ـ الفتوحي : تقي الدين محمد بن أحمد الفتوحي الحنبلي المصري الشهير بابن النجار المتوفى سنة 972هـ :

(63) منتهى الإرادات فى جمع المقنع مع التنقح وزيادات ـ بتحقيق : الشيخ عبد الغنى عبد الخالق ـ طبعة مطبعة دار الجيل الجديد ـ سنة 1381هـ = 1962م .

ـ ابن قدامة : شمس الدين المقدسي الحنبلي المتوفى سنة 682م :

(64) الشرح الكبير وهو شرح على المقنع، مطبوع مع المغنى لابن قدامة ـ طبعة مطبعة المنار بالقاهرة سنة 1348هـ.

ـ ابن قدامة : موفق الدين بن قدامة المقدسي الحنبلي المتوفى سنة 630هـ = 1232م :

(65) المغنى ـ شرح على مختصر الخرقي ـ ومعه : الشرح الكبير على المقنع ـ طبعة مطبعة المنار بالقاهرة سنة 1348هـ .

(66) معجم الفقه الحنبلي : من مطبوعات وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية بدولة الكويت ـ طبعة المطبعة العصرية بالكويت سنة 1393هـ = 1973م .

ـ ابن مفلح : قاضى القضاة أبو عبد الله محمد بن مفلح المقدسي المتوفى سنة 763هـ :

(67) الفروع ـ مطبعة المنار بمصر، الطبعة الأولى سنة 1339هـ .

(م) القواعد الفقهية :

ـ ابن رجب : عبد الرحمن بن أحمد بن حسن بن رجب البغدادي الدمشقي الحنبلي المتوفى سنة 795هـ :

(68) القواعد ـ الطبعة الأولى سنة 1353هـ = 1933م.

ـ السيوطي : جلال الدين عبد الرحمن بن أبي بكر السيوطي المتوفى سنة 911هـ = 1505م :

(69) الأشباه والنظائر في قواعد وفروع فقه الشافعية ـ مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الأخيرة، سنة 1378هـ = 1959م .

ـ الشاطبي : أبو إسحاق إبراهيم بن موسى اللخمي الغرناطي المالكي الشهير بالشاطبي المتوفى سنة 790هـ :

(70) الموافقات فى أصول الشريعة ـ بتعليقات : محمد الخضر حسين التونسي ـ طبعة المطبعة السلفية بالقاهرة سنة 1341هـ .

ـ القرافي : شهاب الدين أبو العباس الصنهاجي المشهور بالقرافي :

(71) الفروق، ومعه : حاشية سراج الدين أبو القاسم قاسم ابن عبد الله الأنصاري المعروف بابن الشاط المسماة، إدرار الشروق على أنواء الفروق، وبهامشهما، تهذيب الفروق والقواعد السنية فى الأسرار الفقهية لمحمد علي بن الشيخ حسين مفتي المالكية ـ طبعة دار المعرفة للطباعة والنشر ببيروت "لبنان".

(ط) الفقه العام والدراسات المقارنة ـ والمذاهب الأخرى:

ـ الإبياني : محمد زيد بك الإبياني "1278 ـ هـ1354":

(72) مباحث المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية ـ الطبعة الثالثة سنة 1343هـ = 1924م .

- الأستاذ أحمد إبراهيم إبراهيم المتوفى سنة 1945م :

(73) موجز في المرافعات الشرعية - طبعة مطبعة الفتوح الأدبية بمصر سنة 1345هـ = 1925م .

- الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي (المؤلف) :

(74) الحسبة في الشريعة الإسلامية - بحث نشر فى مجلة "المحامي" التي تصدرها جمعية المحامين الكويتية - السنة العاشرة، أعداد إبريل، مايو، يونيو سنة 1987م .

- الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي (المؤلف) :

(75) اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة - طبعة مطبعة السعادة بمصر، الطبعة الأولى، سنة 1406هـ = 1986م .

- ابن حزم : أبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم المتوفى سنة 456هـ = 1063م :

(76) المحلّى - طبعة دار الطباعة بالمنيرية بالقاهرة سنة 1352هـ .

- السبكي : محمود محمد خطاب السبكي المتوفى سنة 1352هـ :

(77) فصل القضية فى المرافعات وصور التوثيقات والدعاوى الشرعية - طبعة سنة 1330هـ = 1912م .

- الشاطبي : أبو إسحاق إبراهيم بن موسى بن محمد اللخمي الشاطبي الغرناطي المتوفى سنة 790هـ .

(78) الاعتصام - الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بمصر.

ـ صادق بن محمد بن علي من علماء القرن الحادي عشر الهجري :

(79) صرَّة الفتاوى ـ مخطوط في مكتبة الأزهر تحت رقم 2312 حليم 33193 .

ـ علي حيدر أفندي :

(80) أصول استماع الدعوى الحقوقية ـ مجموعة مقالات نشرت في الجريدة العدلية التركية سنة 1342هـ = 1923م .

ـ القلقشندي : أبو العباس أحمد بن علي بن أحمد بن عبد الله الشهاب بن الجمال بن أبي اليمن المتوفى سنة 821هـ = 1418م :

(81) مآثر الإنافة في معالم الخلافة ـ تحقيق : عبد الستار أحمد فراج ـ طبعة وزارة الثقافة والأنباء في الكويت سنة 1964م .

ـ ابن الغرس : محمد بن محمد بن خليل الشهير بابن الغرس المتوفى سنة 894هـ :

(82) الفواكه البدرية في البحث عن أطراف القضية الحكميّة ـ طبعة مطبعة النيل بشارع محمد علي بالقاهرة .

ـ ابن قيم الجوزية : شمس الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر الشهير بابن قيم الجوزية المتوفى سنة 751هـ = 1350م .

(83) أعلام الموقعين عن رب العالمين ـ طبعة القاهرة في المحرم سنة 1389هـ = إبريل سنة 1969م، الناشر : مكتبة الكليات الأزهرية .

(84) الطرق الحكمية في السياسة الشرعية ـ بتحقيق : محمد حامد الفقي ـ طبعة مطبعة السنة المحمدية سنة 1372هـ = 1953م ـ وطبعة سنة 1378هـ .

ـ الماوردي : أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي البصري المتوفى سنة 450هـ = 1058م :

(85) الأحكام السلطانية والولايات الدينية ـ طبعة مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثالثة ـ سنة 1393هـ = 1973م .

ـ المحقق : نجم الدين جعفر بن الحسن الملقب بالمحقق المتوفى سنة 676هـ :

(86) شرائع الإسلام فى الفقه الجعفري الإمامي ـ طبعة مطابع دار الحياة ببيروت ـ سنة 1930م .

ـ الدكتور محمد رأفت عثمان درويش :

(87) الإمامة العظمى فى الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة" ـ الرسالة التي حصل بها على درجة الدكتوراة من كلية الشريعة والقانون "جامعة الأزهر" سنة 1390هـ = 1970م .

ـ محمد بن محمد بن أحمد القرشي المعروف بابن الإخوة: "648 ـ 729هـ = 1250 ـ 1329م" :

(88) معالم القربة فى أحكام الحسبة ـ بتحقيق : الدكتور محمد محمود شعبان، صديق أحمد عيسى المطيعي، طبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 1972م .

ـ الدكتور : محمد نعيم عبد السلام ياسين :

(89) نظرية الدعوى بين الشريعة الإسلامية وقانون المرافعات المدنية والتجارية ـ مطبعة القوات المسلحة الأردنية ـ من مشورات وزارة الأوقاف والشئون والمقدسات الإسلامية بالمملكة الأردنية الهاشمية

- ابن المرتضى : أحمد بن يحيى بن المرتضى المتوفى سنة 840هـ :

(90) البحر الزخار الجامع لمذاهب علماء الأمصار، ومعه: جواهر الأخبار والآثار المستخرجة من لجة البحر الزخار لمحمد بن يحيى بهران المتوفى سنة 957هـ - مطبعة السنة المحمدية بمصر - الطبعة الأولى سنة 1368هـ = 1949م .

- مصطفى الزرقا :

(91) المدخل الفقهي العام - مطبعة الإنشاء بدمشق "سورية"، الطبعة التاسعة، سنة 1384هـ = 1965م .

- أبو يعلي : محمد بن الحسين الفراء الحنبلى المتوفى سنة 458هـ = 1065م :

(92) الأحكام السلطانية - بتحقيق : محمد حامد الفقي، مطبعة مصطفى البابي الحلبي بمصر، الطبعة الثانية سنة 1386هـ = 1966م .

(ط) القانون :

- الدكتور إبراهيم نجيب سعد :

(93) القانون القضائى الخاص - طبعة القاهرة سنة 1974م .

- أحمد أبو الوفا، ومحمد نصر الدين كامل، ومحمد عبد العزيز يوسف :

(94) مدونة الفقه والقضاء فى المرافعات .

- الدكتور أحمد أبو الوفا :

(95) نظرية الدفوع - الطبعة الرابعة بالقاهرة .

(96) المرافعات المدنية والتجارية ـ الطبعة الثالثة سنة 1955م .

ـ الدكتور أحمد السيد صاوى :

(97) الوسيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية ـ طبعة القاهرة سنة 1981م، الناشر : دار النهضة العربية .

ـ الدكتور أحمد عثمان عياد :

(98) مظاهر السلطة العامة فى العقود الإدارية ـ طبعة مطابع العبوات الدوائية بالقاهرة ـ سنة 1973م، الناشر : دار النهضة العربية .

ـ الدكتور أحمد فتحي سرور :

(98) المركز القانونى للنيابة العامة ـ بحث نشر فى مجلة القضاء ـ عدد يوليو سنة 1968م .

ـ الدكتور أحمد كمال أبو المجد :

(99) رقابة القضاء على أعمال الإدارة ـ طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1963 ـ 1964م، الناشر : دار النهضة العربية .

ـ الدكتور أحمد كمال الدين موسى :

(100) نظرية الإثبات فى القانون الإداري ـ طبعة مطابع مؤسسة دار الشعب بالقاهرة سنة 1977م .

ـ الدكتور أحمد مسلم :

(101) أصول المرافعات ـ طبعة القاهرة سنة 1969م، الناشر : دار الفكر العربي بمصر .

- الدكتور أحمد مسلم :

(102) أصول المرافعات - طبعة القاهرة سنة 1970م، الناشر : دار الفكر العربي .

- الدكتور إسماعيل إبراهيم البدوي (المؤلف) :

(103) القضاء الإداري "دراسة مقارنة" - الجزء الأول - "مبدأ المشروعية"، مطبعة دار التأليف بمصر، الطبعة الأولى سنة 1412هـ = 1992م

- الدكتورة أمينة مصطفى النمر :

(104) الوجيز في قوانين المرافعات "الدعوى - الإجراءات - الأحكام" - الناشر : منشأة المرافعات بالإسكندرية.

- الدكتور أنور أحمد رسلان :

(105) مسئولية الدولة غير التعاقدية - طبعة مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي - الطبعة الثانية سنة 1982م .

- الدكتور ثروت بدوي :

(106) النظرية العامة فى العقود الإدارية - طبعة القاهرة سنة 1963م .

- المستشار حمدي ياسين عكاشة :

(107) موسوعة المبادىء القانونية فى المنازعات الإدارية - الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، طبعة مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 1983م .

- الدكتور خميس السيد إسماعيل :

(108) قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية - طبعة دار الطباعة الحديثة بالقاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1987م = 1988

- الدكتور خميس السيد إسماعيل :

(109) المؤسسات الاقتصادية فى الدول العربية - الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة .

(110) موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، مع الحديث فى الفتاوى والأحكام وصيغ الدعاوى التأديبية - طبعة دار الطباعة الحديثة بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1988م.

- الدكتور رمزي سيف :

(111) الوجيز فى قانون المرافعات المدنية والتجارية - الطبعة الأولى .

(112) الوسيط فى شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية - طبعة القاهرة، سنة 1970م .

- الدكتور رمزي طه الشاعر :

(113) تدرج البطلان فى القرارات الإدارية - طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1968م، الناشر : دار النهضة العربية .

- الدكتور رمزي طه الشاعر :

(114) المسئولية عن أعمال السلطة القضائية - مطبعة جامعة عين شمس بالقاهرة - الطبعة الأولى - سنة 1978م .

- الدكتور رمضان محمد بطيخ :

(115) القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - قضاء الإلغاء - قضاء التأديب": - طبعة القاهرة، الطبعة الأولى سنة 1994م، الناشر : دار النهضة العربية .

- الدكتور سامي جمال الدين :

(116) الرقابة على أعمال الإدارة "القضاء الإداري "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري" - مطبعة أطلس بالقاهرة، الطبعة الأولى سنة 1982م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة "مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري"، الناشر : دار الجامعة الجديدة للنشر .

- الدكتورة سعاد الشرقاوي :

(117) الوجيز فى القضاء الإداري "الجزء الأول : مبدأ المشروعية - مجلس الدولة"، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، سنة 1981م، الناشر : دار النهضة العربية .

- الدكتور سليمان محمد الطماوي :

(118) شرط الصفة فى دعوى الإلغاء - بحث نشر فى مجلة مجلس الدولة السنة الرابعة - عدد يناير سنة 1953م .

- الدكتور سليمان محمد الطماوي :

(119) القضاء الإداري - الكتاب الأول : قضاء الإلغاء - طبعة دار الحمامي للطباعة بالقاهرة، الطبعة الرابعة سنة 1967م، الناشر : دار الفكر العربي .

(120) القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة - الطبعة الثانية - سنة 1958م .

(121) القضاء الإداري - الكتاب الثاني : قضاء التعويض وطرق الطعن فى الأحكام - مطبعة دار الحمامي للطباعة - سنة 1968م .

- المستشار سمير صادق :

(122) ميعاد رفع دعوى الإلغاء - مطبعة دار الثقافة العربية للطباعة بالقاهرة - الطبعة الأولى - سنة 1389هـ = 1969م .

- الدكتور السيد محمد مدني :

(123) مسئولية الدولة عن أعمالها المشرّعة - رسالة دكتوراه، طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1952م .

- الدكتور طعيمه الجرف :

(124) شروط قبول الدعوى فى منازعات القانون الإداري - مطابع جريدة الصباح بمصر، الطبعة الأولى سنة 1956م، الناشر : مكتبة القاهرة الحديثة .

(125) رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة "قضاء الإلغاء" - مطابع دار الشعب بالقاهرة فى يناير سنة 1977م، الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة .

(126) مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية - بحث نشر في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة السابعة

- المستشار عادل يونس :

(127) رقابة محكمة القضاء الإداري على قرارات سلطات التحقيق

والاتهام - دراسة نظرية وعملية مقارنة للعمل القضائي" - بحث نشر فى مجلة مجلس الدولة - عدد يناير سنة 1956م .

- الدكتور عبد الباسط جميعي :

(128) مبادئ المرافعات فى قانون المرافعات الجديد - طبعة القاهرة سنة 1974م .

- الدكتور : عبد الحميد أبو هيف بك :

(129) المرافعات المدنية والتجارية - طبعة مطبعة المعارف سنة 1333هـ = 1915م .

- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش :

(130) مبادئ القضاء الإداري - "المجلد الأول : مبدأ المشروعية - مجلس الدولة - تنظيمه - اختصاصاته" - طبعة مطبعة دار التأليف بالقاهرة

- الدكتور عبد العزيز خليل بديوي :

(131) الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا "دراسة مقارنة" - الطبعة الأولى - سنة 1970م، الناشر : دار الفكر العربي بمصر .

(132) الوجيز فى المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها - طبعة مطابع الناشر العربي بشارع الصحافة بالقاهرة - الطبعة الأولى سنة 1970م، الناشر : دار الفكر العربي .

- الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله :

(133) ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة "قضاء الإلغاء" - مطبعة التقدم بالإسكندرية سنة 1983م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

- الدكتور عبد الفتاح حسن :

(134) انعدام القرار الإداري - تعليق على حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة 21 من نوفمبر سنة 1959م، نشر في عدد ديسمبر من السنة الثانية بمجلة العلوم الإدارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية سنة 1960م .

(135) قضاء الإلغاء - طبعة دار وهدان للطباعة والنشر سنة 1982م، الناشر : مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة .

- الدكتور عبد المنعم أحمد الشرقاوي :

(136) نظرية المصلحة فى الدعوى - الرسالة التي حصل بها على درجة الدكتوراه من جامعة فؤاد الأول فى نوفمبر سنة 1944م، الطبعة الأولى سنة 1366هـ = 1947م، الناشر : مكتبة عبد الله وهبه بالقاهرة .

- الدكتور عثمان خليل :

(137) القانون الإداري - الكتاب الثاني : مجلس الدولة - مطبعة الاعتماد بمصر، الطبعة الثانية سنة 1951م، الناشر : دار الفكر العربي بمصر .

(138) مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة - طبعة القاهرة سنة 1962م .

- الدكتور عدنان الخطيب :

(139) الإجراءات الإدارية - طبعة سنة 1968م .

- الدكتور عدنان العجلاني :

(140) الوجيز فى الحقوق الإدارية - الجزء الأول - طبعة سنة 1962م، 1965م .

- الدكتور عزمي عبد الفتاح :

(141) نحو نظرية عامة لفكرة الدعوى أمام القضاء المدني "دراسة تأصيلية وتحليلية لماهية الدعوى والنتائج المترتبة على هذه الماهية في الفقه وفي التشريع الفرنسي والمصري والكويتي" - مطبعة ذات السلاسل بالكويت الطبعة الأولى سنة 1986م، من مطبوعات جامعة الكويت .

- الدكتور فؤاد العطار :

(142) القضاء الإداري "دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، ومدى تطبيقها فى القانون الوضعي : "قضاء الإلغاء - القضاء الكامل - القضاء التأديبي"، طبعة المطبعة العالمية بالقاهرة سنة 1966 - 1967م، الناشر : دار النهضة العربية .

- الدكتور فؤاد محمد النادي :

(143) الرقابة فى القضاء على أعمال الإدارة العامة - طبعة دار أبو المجد للطباعة سنة 1414هـ = 1994م .

- الدكتور فتحي والي :

(144) نظرية البطلان فى قانون المرافعات - الطبعة الأولى سنة 1959م .

(145) الوسيط فى قانون القضاء المدني - طبعة سنة 1980م، الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة .

(146) الوسيط فى قانون القضاء المدني "قانون المرافعات المدنية والتجارية وأهم التشريعات المكملة له" ـ مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي سنة 1986م، الناشر : دار النهضة العربية .

ـ الدكتور القطب محمد طبلية :

(147) العمل القضائي فى القانون المقارن والجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي فى مصر ـ رسالة مقدمة إلى جامعة القاهرة للحصول على درجة الدكتوراه سنة 1965م، الناشر : دار الفكر العربي .

ـ الدكتور ماجد راغب الحلو :

(148) القضاء الإداري "مبدأ المشروعية ـ تنظيم القضاء الإداري ـ اختصاص القضاء الإداري ـ ولاية القضاء الإداري ـ قضاء الإلغاء ـ قضاء التعويض ـ قضاء التأديب ـ الطعن فى الأحكام" ـ طبعة مطابع جريدة السفير بالإسكندرية ـ الطبعة الأولى سنة 1977م، الناشر : دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية .

ـ الدكتور محسن خليل :

(149) علاقة القانون باللائحة "دراسة مقارنة" ـ بحث نشر فى "مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية" التى تصدرها كلية الحقوق "جامعة الإسكندرية" السنة الرابعة عشرة" 1969م، العدوان الثالث والرابع .

(150) القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة" ـ الطبعة الثانية سنة 1968م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

(151) القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ـ طبعة سنة 1978م .

- الدكتور المستشار محمد أحمد عطية :

(152) الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة - طبعة مطابع رواي للطباعة والإعلان سنة 1994م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

- الدكتور محمد حامد فهمي :

(153) المرافعات المدنية والتجارية وتنفيذ الأحكام والسندات الرسمية" - مطبعة فتح الله إلياس نوري - سنة 1359هـ = 1940م .

- الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب :

(154) القضاء الإداري "ولاية أو قضاء الإلغاء - ولاية أو قضاء التعويض - الإجراءات فى القضاء الإداري" - طبعة الإسكندرية سنة 1990م .

- الأستاذ محمد العشماوي والدكتور عبد الوهاب العشماوي:

(155) قواعد المرافعات فى التشريع المصري والمقارن - طبعة القاهرة سنة 1957م .

- المستشار محمد طاهر عبد الحميد :

(156) تقرير عن القسم القضائي بمجلس الدوبة الفرنسي - نشر بمجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشرة سنة 1962م .

- الدكتور محمد فؤاد مهنا :

(157) دروس القانون الإداري، الجزء الثالث : الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - طبعة سنة 1956 - 1957م .

(158) الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - طبعة الإسكندرية سنة 1956 - 1957م .

- الدكتور محمد كامل ليلة :

(159) الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - "دراسة مقارنة"، الناشر : دار الفكر العربي بمصر.

(160) محاضرات في دعوى الإلغاء "قضاء الإلغاء"، تابع كتاب : الرقابة على أعمال الإدارة، الناشر : دار الفكر العربي بمصر .

- الدكتور المستشار محمد كمال الدين منير :

(161) قضاء الأمور الإدارية المستعجلة - الطبعة الأولى سنة 1990م .

- الدكتور المستشار محمد ماهر أبو العينين :

(162) اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي حتى عام 1992م، "يتضمن مبادئ الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وأحكام محكمة النقض حتى عام 1992م"، طبعة دار الطباعة الحديثة بالقاهرة سنة 1993م .

- الدكتور محمد مرغني خيري :

(163) القضاء الإداري ومجلس الدولة - "الجزء الأول" : مبدأ المشروعية - مجلس الدولة - قضاء الإلغاء، طبعة القاهرة سنة 1993م .

- الدكتور محمود حلمي مصطفى :

(164) القضاء الإداري "قضاء الإلغاء - القضاء الكامل - إجراءات التقاضي" - طبعة دار الثقافة للطباعة والنشر بالقاهرة - الطبعة الثالثة - سنة 1984م .

(165) نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة - طبعة مطبعة دار الاتحاد العربي للطباعة بالقاهرة، الطبعة الثانية سنة 1973م، الناشر : دار الفكر العربي .

- الدكتور محمود سعد الدين الشريف :

(166) النظرية العامة للضبط الإداري - بحث نشر فى مجلة مجلس الدولة - السنة الحادية عشرة .

- الدكتور محمود عاطف البنا :

(167) الوسيط فى القضاء الإداري "قضاء الإلغاء وقضاة التعويض" - مطبعة شركة دار الإشعاع للطباعة بالقاهرة سنة 1988م، الناشر : دار الفكر العربي .

(168) القضاء الإداري - طبعة القاهرة سنة 1978م .

- الدكتور محمود محمد حافظ :

(169) رقابة القضاء لأعمال الإدارة - طبعة القاهرة - سنة 1956م .

(170) القضاء الإداري "دراسة مقارنة" - مطبعة دار الاتحاد العربي للطباعة بالقاهرة، الطبعة الرابعة سنة 1967م، الناشر : دار النهضة العربية .

- الدكتور محمود محمد حافظ :

(171) نظرية الدعوى الموازية فى القانون الفرنسي - بحث نشر فى مجلة القانون والاقتصاد - عدد مارس - سنة 1959م .

- الدكتور محمود محمود مصطفى :

(172) مسئولية الدولة عن عمل السلطة القضائية - رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه سنة 1938م .

- المستشار محمد نصر الدين كامل :

(173) الدعوى وإجراءاتها فى القضاء العادي والإداري - الطبعة الأولى سنة 1989م، الناشر : عالم الكتب بالقاهرة .

- الدكتور المستشار محيي شوقي أحمد :

الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية "دراسة تطبيقية للمنازعة الإدارية" - طبعة مطابع الإشعاع بمنشية السادات بالزقازيق سنة 1988م .

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي :

(175) القضاء الإداري ومجلس الدولة - طبعة الإسكندرية سنة 1966م، الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

(176) المرافعات الإدارية - الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

- الدكتور مصطفى كامل :

(177) مجلس الدولة والمبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة - مطابع دار أخبار اليوم، الطبعة الثانية سنة 1954م، الناشر : مكتبة النهضة المصرية بالقاهرة .

- المستشار مصطفى كامل إسماعيل :

(178) المرافعات الإدارية - محاضرات ألقاها على طلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق "جامعة القاهرة" - دبلوم العلوم الإدارية سنة 1967 - 1968م .

- الدكتور المستشار مصطفى كمال وصفي الرفاعي :

(179) أصول إجراءات القضاء الإداري - طبعة مطبعة الأمانة بالقاهرة - الطبعة الثانية سنة 1978م .

(180) خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري - بحث نشر بمجلة المحاماة - العدد الثاني من السنة الخمسين، صدر في فبراير سنة 1970م .

- المستشار معوض عبد التواب :

(181) الدعوى الإدارية وصيغها - طبعة مطابع غباشي بطنطا في سنة 1991م .

(182) الدفوع الإدارية "دراسة وافية لكافة الدفوع أمام القضاء الإداري الشكلية والموضوعية والدفوع بعدم القبول في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء الإداري حتى 1993م وأحكام الدستورية العليا" - مطبعة تكنوتكس بالإسكندرية سنة 1993م، الناشر : دار الفكر الجامعي بالإسكندرية .

- الدكتور نبيل إسماعيل عمر :

(183) الطعن بالاستئناف وإجراءاته فى المواد المدنية والتجارية - طبعة سنة 1980م - الناشر : منشأة المعارف بالإسكندرية .

- الدكتور وجدي راغب :

(184) دراسات فى مركز الخصم أمام القضاء المدني - طبعة مطبعة جامعة عين شمس سنة 1978م .

- الدكتور وجدي راغب والدكتور عزمي عبد الفتاح :

(185) مبادئ القضاء المدني الكويتي وفقاً لقانون المرافعات الجديد - الطبعة الأولى سنة 1405هـ = 1984م، الناشر : مؤسسة دار الكتب بالكويت .

ـ الدكتور وجدي راغب فهمي :

(186) النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات . رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس ـ طبعة القاهرة سنة 1974م .

ـ الدكتور وحيد فكري رأفت :

(187) رقابة القضاء الإداري لأعمال الدولة "رقابة التضمين" ـ طبعة القاهرة سنة1942م .

ـ الدكتور يحيى الجمل :

(188) مقدمة موسوعة المبادئ القانونية في المنازعات الإدارية ـ الكتاب الأول : إجراءات الدعوى الإدارية للمستشار حمدي ياسين عكاشة ، طبع مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب سنة 1983م.

(لاً) الدوريات وأحكام المحاكم:

(189) مجلة التشريع والقضاء "السنة الخامسة والعشرون"

(190) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري :

في السنوات القضائية "الثانية . الثالثة . الرابعة . الخامسة . السادسة ـ السابعة ـ الثامنة ـ التاسعة ـ الحادية عشرة ـ الثانية عشرة ـ الثالثة عشرة . الرابعة عشرة . الخامسة عشرة . الخامسة والعشرون . السابعة والعشرون . الخامسة والثلاثون السادسة والثلاثون" .

(191) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا :

في السنوات القضائية "الثانية . الثالثة . الرابعة . الخامسة . السادسة ـ السابعة ـ الثامنة ـ التاسعة ـ العاشرة ـ الحادية عشرة ـ

الثانية عشرة - الثالثة عشرة - الرابعة عشرة - الخامسة عشرة - السادسة عشرة - السابعة عشرة - الثامنة عشرة - العشرون - الحادية والعشرون - الثانية والعشرون - الثالثة والعشرون" .

(192) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإداري :

فى السنوات القضائية "الأولى - السنة الثانية - الثالثة - الرابعة - الخامسة - السادسة - السابعة - الثامنة - التاسعة - العاشرة - الحادية عشرة - الثانية عشرة - الثالثة عشرة - الرابعة عشرة - الخامسة عشرة - الثامنة عشرة - الرابعة والعشرون - السادسة والعشرون" .

(193) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا :

فى السنوات القضائية "الأولى - الثانية - الثالثة - الرابعة - الخامسة - السادسة - السابعة - الثامنة - التاسعة - العاشرة - السنة الثانية عشرة - الثالثة عشرة - الرابعة عشرة - السابعة عشرة - الثامنة عشرة - التاسعة عشرة - العشرون - الحادية والعشرون - الثانية والعشرون - الثالثة والعشرون - السادسة والعشرون - السابعة والعشرون - الثامنة والعشرون - التاسعة والعشرون".

(194) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى خمسة عشر عاماً (1965 - 1980م)، طبعة الهيئة العامة للكتاب سنة 1983م .

(195) مجموعة الأحكام الصادرة من الهيئة العامة للمواد المدنية والتجارية من الدائرة المدنية ومن دائرة الأحوال الشخصية، التى يصدرها المكتب الفني بمحكمة النقض المصرية - مطبعة دار القضاء العالي سنة 1982م .

(196) مجموعة محمود عمر فى القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض والإبرام "السنة الخامسة" .

(ي) كتب اللغة العربية :

ـ الفيروزابادي : محمد بن يعقوب بن محمد بن إبراهيم بن عمر الشيرازي مجد الدين أبو طاهر الفيروزابادي المتوفى بمدينة زبيد قبيل نصف ليلة الثلاثاء 20 من شوال سنة 817هـ :

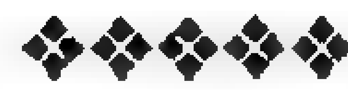
(197) القاموس المحيط ـ الناشر : المكتبة التجارية الكبرى بالقاهرة .

ـ الفيومي: أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي المتوفى سنة 770هـ :

(198) كتاب المصباح الكبير فى غريب الشرح الكبير للرافعي ـ طبعة المطبعة الأميرية بالقاهرة، الطبعة الرابعة سنة 1921م .

ـ ابن منظور : جمال الدين أبو الفضل محمد المعروف بابن منظور الأنصاري الإفريقي المصري المتوفى سنة 711هـ:

(199) لسان العرب : مادة "دعا" .



ثانيا : المراجع الإفرنجية :

- André De laubadére :

(200) Traité de Driot Administratif; T.1, Paris 1978 .

- André De laubadére :

(201) Traité élémentaire de Droit Administratif; Paris, 3ém . éd 1963 .

- André De laubadére :

(202)Manuel De Droit Administratif; 3éd Paris 1951

(203) Traité De Droit Administratif- T.1, 7ém . éd . L.G.D.J. Paris 1976 .

- Auby et Drago :

(204) Traité de contentiux Administratif; Paris 1962 .

- Jean Rivero :

(205) Droit Administratif; Paris 1975 .

- J. Rivero :

(206) Droit Administratif; Precis Dalloz, Paris 1970.

- Georges vedel :

(207) Droit Administratif; 3éd, Thémis, Paris 1964 .

- Georges vedel :

(208) caurs de Droit Administratif; Paris (ficene 2e année) 1951 – 1952 et 1953 – 1954 .

- Georges vedel :

(209) Droit Administratif; Paris 1973 .

- Gerard cauchez :

(210) procedure civile, sirey 1980 .

- Glasson et Tissier :

(211) Traité Théorique et pratique d'organisation, Judiciaire de competence et deprocédure civile, T.1.3 éd. 1925 .

- Léon Duguit :

(212) Traité De Droit constitionel, Paris, 5 volumes 1921 J 1929 .

- (213) Le juge Administratif; Tableaux de Droit Administratif; T.1, Paris, 1972 .

- M. Waline :

(214) Précis De Droit Administratif; Paris, T.1, 1969

- M. Waline :

(215) Traité élémentaire de Droit Administratif; Paris 7éd. 1953 .

- Sandevoir :

(216) Etudes sur le recours de pleine jurisdiction, Paris, 1964 .

كتب وبحوث للمؤلف

النتاج العلمي للمؤلف

أولا ـ الكتب :

1ـ « اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة » طبعة مطبعة السعادة ـ الطبعة الأولى سنة 1413هـ = 1993م، الناشر : دار النهضة العربية بالقاهرة .

2 ـ مبادئ القانون الدستوري « دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية » .

3 ـ دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستوزية المعاصرة « الحريات العامة » .

4 ـ مبدأ الشورى في الشريعة الإسلامية .

5 ـ ولاية العهد « الاستخلاف » في الشريعة الإسلامية «دراسة مقارنة» .

6 ـ نظام الوزارة في الدولة الإسلامية «دراسة مقارنة» .

7 ـ نظام الحكم الإسلامي مقارنا بالنظم السياسية المعاصرة.

8 ـ تولية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصرة.

9 ـ معالم الشورى في الإسلام .

10 ـ الحقوق والحريات الشخصية والمعنوية في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة .

11 ـ نظام القضاء الإسلامي « دراسة مقارنة » .

12 ـ القضاء الإداري «دراسة مقارنة» ـ الجزء الأول: « مبدأ المشروعية » .

13 ـ القضاء الإداري « دراسة مقارنة » ـ الجزء الثاني : أسس تنظيم

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

14 ـ المبادئ الدستورية العامة «دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية » .

15 ـ نظرية الدولة «دراسة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي».

16 ـ القضاء الإداري «دراسة مقارنة » ـ الجزء الثالث : المرافعات الإدارية ، وشروط قبول دعوى الإلغاء ، ومواعيد الطعن بالإلغاء ، وأجراءاته .

17 ـ القضاء الإداري « دراسة مقارنة» ـ الجزء الرابع : أسباب الطعن بالإلغاء .

18 ـ السياسة الشرعية وتطبيقاتها في الحقبة المثالية للدولة الإسلامية .

19 ـ عناصر الإنتاج في الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي.

20 ـ القضاء الإداري «دراسةى مقارنة» ـ الجزء الخامس : الحكم القضائي في الدعوى الإدارية .

21 ـ القضاء الإداري « دراسة مقارنة » ـ الجزء السادس ـ حجية الأحكام القضائية الإدارية .

22 ـ القضاء الإذاري « دراسة مقارنة » ـ الجزء السابع : طرق الطعن في الأحكام القضائية الإدارية .

23 ـ النقود والتوزيع في الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي .

ثانيا : البحـوث :

1 ـ مبدأ الشورى في الشريعة الإسلامية .

نشـر في العـدد الثـاني مـن « مجلـة العلـوم الإداريـة » الـتي تصـدرها الشـعبة المصـرية للمعهـد الـدولي للعلـوم الإداريـة، السـنة الثانيـة والعشرون، ديسمبر سنة 1980م .

2 ـ الوزارة في الدولة الإسلامية .

نشر في العدد الأول من « مجلة كلية الشريعة والقـانون » بالقـاهرة ـ جامعة الأزهر الصادر في سنة 1403هـ = 1983م.

3 ـ مبدأ المساواة في النظم المعاصرة .

نشـر في العـدد 385 مـن مجلـة « مصـر المعاصـرة » الـتي تصـدرها الجمعيـة المصـرية للاقتصـاد السياسـي والإحصـاء والتشـريع، السـنة الثانية والسبعون ـ يوليو سنة 1981م .

4 ـ رئاسة الدولة في الشريعة الإسلامية .

نشـر في العـدد الثالـث مـن مجلـة « كليـة الشـريعة وأصـول الـدين » بالقصيم ـ جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية بالمملكة العربية السعودية في السنة الدراسية 1402هـ ـ 1403هـ .

5 ـ أهل الحل والعقد واختصاصاتهم .

نشر في العدد الأول من « مجلة كلية العلوم الاجتماعية » بالقصيم ـ جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية بالمملكة العربيـة السـعودية في السنة الدراسية 1402هـ ـ 1403هـ .

6 ـ رئاسة الدولة في النظام الإسلامي .

نشر في العدد الأول من « مجلة العلوم الإدارية » التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ـ السنة السادسة والعشرون في يونيو سنة 1984م .

7 ـ طبيعة نظام الحكم الإسلامي .

نشر في العدد الأول من « مجلة العلوم الإدارية » التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ـ السنة السابعة والعشرون في يونيو سنة 1985م .

8 ـ فصول في القضاء الإسلامي .

نشر في مجلة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية ـ جامعة الكويت

9 ـ فصول في القضاء الإسلامي . نشر في مجلة «المحامي» التي تصدرها جمعية المحامين الكويتية أ أعداد إبريل ـ مايو ـ يونيو سنة 1987، السنة العاشرة .

10 ـ الحسبة في الشريعة الإسلامية .

نشر في مجلة « المحامي » التي تصدرها جمعية المحامين في دولة الكويت .

11 ـ تعميم ولاية القضاء وتخصيصها في الشريعة الإسلامية .

نشر في مجلة « المحامي » التي تصدرها جمعية المحامين في دولة الكويت .

12 ـ تمييز الأعمال القضائية «دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية» نشر في مجلة « المحامي » الكويتية .

13 ـ أقسام ولاية القضاء وتخصيصها في الشريعة الإسلامية . نشر في مجلة «المحامي» التي تصدرها «جمعية المحامين الكويتية» ـ أعداد « أكتوبر ـ نوفمبر ـ ديسمبر » سنة 1988م.

14 ـ فصول في القضاء الإسلامي « تقاليد القضاة وحقوقهم، ووحدتهم أو تعددهم، وانتهاء ولايتهم » .

نشر في مجلة « المحامي » الكويتيو ـ أعداد « يوليو ـ أغسطس ـ سبتمبر » سنة 1989م .

15 ـ النقود والتوزيع في الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد الوضعي .

نشر في العدد التاسع من مجلة كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، الصادر في سنة 1415هـ = 1993م .

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

رقم الصفحة	الموضوع

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

رقم الصفحة	الموضوع
344	المبحث الثاني : شرط الصفة
349	المبحث الثالث : المصلحة المشروعة
354	المبحث الرابع : العلم بالمدعى به
369	المبحث الخامس : احتمال ثبوت المدعى به
379	الباب الثالث: مواعيد الطعن بالإلغاء
383	الفصل الأول: ميعاد الطعن بالإلغاء، والإعلان، والنشر، والعلم اليقيني
385	المبحث الأول : ميعاد الطعن الإلغاء، وتكييفه القانوني381- 392، وتعلقه بالنظام العام
385	المطلب الأول : ميعاد الطعن بالإلغاء، والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا
386	الفرع الأول : ميعاد الطعن بالإلغاء
390	الفرع الثاني : ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا
92	المطلب الثاني : التكييف القانوني لميعاد الطعن بالإلغاء وتعلقه بالنظام العام
392	الفرع الأول : التكييف القانوني لميعاد الطعن بالإلغاء
393	الفرع الثاني : ميعاد الطعن بالإلغاء يتعلق بالنظام

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة
الطعن	
الفصل الثالث: أقسام القرارات الإدارية من حيث مراعاة مدة الطعن بالإلغاء	559
المبحث الأول : القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها دون تقييد بالمدة	562
المبحث الثاني : القرارات التي يجب الطعن فيها خلال المدة، والقرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل، والقرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن	579
المطلب الأول : القرارات التي يجب فيها الطعن خلال المدة	579
المطلب الثاني : القرارات التي تتمتع بميعاد طعن مستقل	585
المطلب الثالث : القرارات التي لا يترتب عليها فتح ميعاد جديد للطعن	589
المطلب الرابع : مدة الطعن في القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية	594
المطلب الخامس : ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإدارية وطلب صرف الراتب في حالات الوقف والفصل	598
الفرع الأول : ميعاد تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري	598
الفرع الثاني : ميعاد تقديم طلب صرف الراتب في حالات الوقف والفصل	599

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة
8- صيغة دعوى بإلغاء قرار فصل من الخدمة	867
صيغة إعلان صحيفة دعوى	869
9- صيغة طعن بإلغاء قرار سلبي بالامتناع عن إنهاء خدمة موظف، وإخلاء طرفه، والامتناع عن إعطائه شهادة بمدة الخبرة إعلان صحيفة دعوى إلغاء	870
10- صيغة دعوى بإلغاء قرار إداري فيما تضمنه من الفصل بغير الطريق التأديبي مع الاستمرار في صرف مرتب الطاعن	873
11- صيغة دعوى بإلغاء قرار خاص بوقف بعثة الطالب للحصول على درجة علمية	875
إعلان صحيفة الطعن	577
12- صيغة دعوى إلغاء قرار صادر من مجلس تأديب الطلبة بجامعة	878
صيغة محضر إيداع العريضة والمستندات بمحكمة القضاء الإداري	880
محضر إيداع صحيفة دعوى أمام الدائرة الاستئنافية	881
صيغة محضر إيداع عريضة الدعوى أمام الدائرة الاستئنافية	882
صيغة إعلان عريضة الدعوى	883
صيغة إعلان صحيفة دعوى	884

الموضوع	رقم الصفحة
الخاتمة	885
ثبت المراجع	897
الفهرست	936



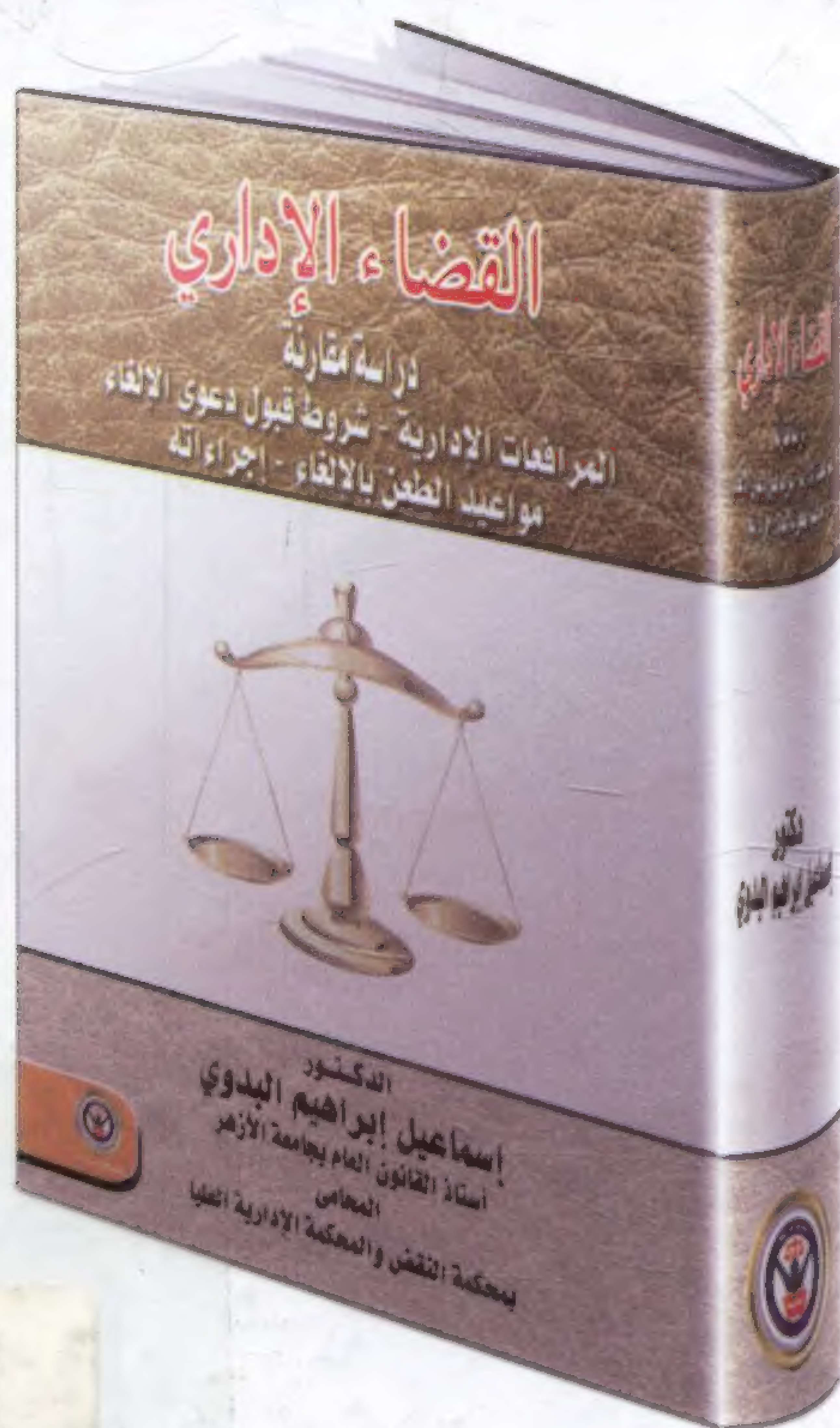
رقم الإيــداع : 2014/15316

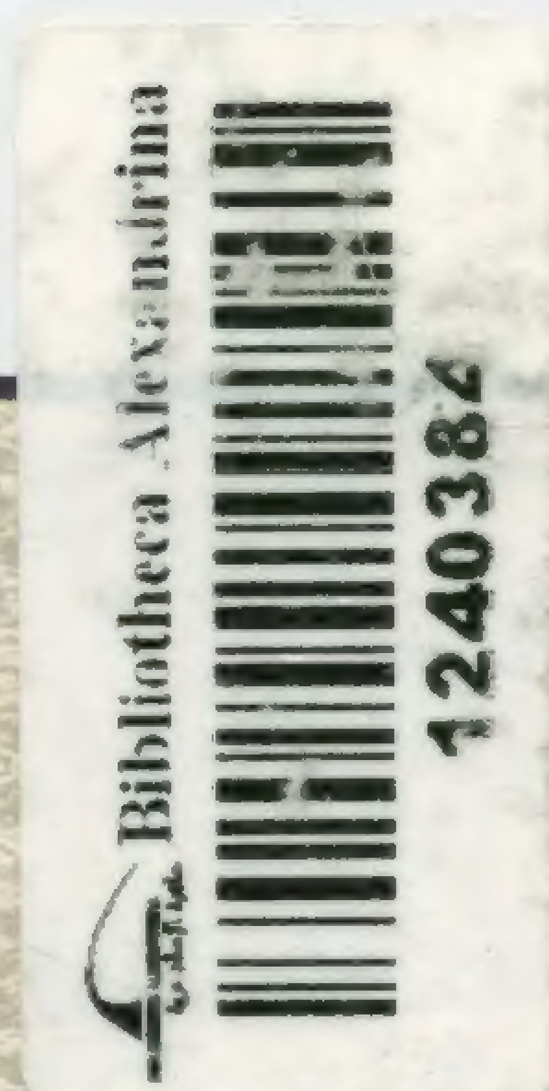
الترقيم الدولى : 9-100-753-977-978

الناشر

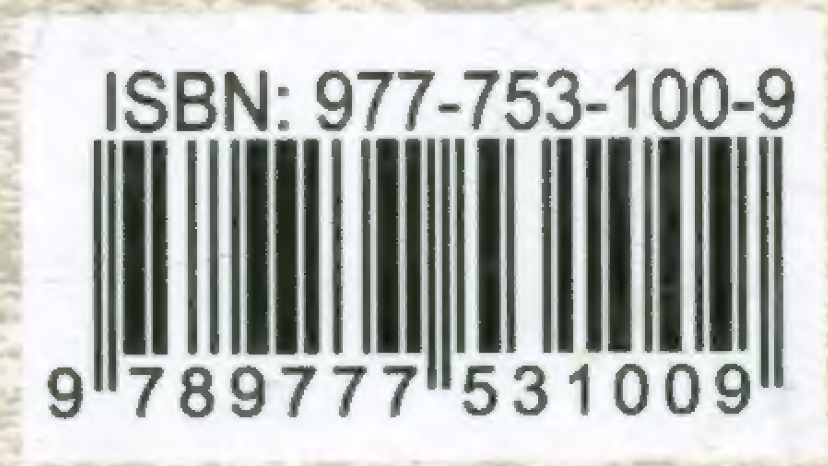
مكتبة الوفاء القانونية

موبايل: 01003738822 – الإسكندرية


القضاء الإداري
دراسة مقارنة
المرافعات الادارية - شروط قبول دعوى الالغاء
مواعيد الطعن بالالغاء - اجراءاته
الدكتور
إسماعيل إبراهيم البدوي
أستاذ القانون العام بجامعة الأزهر
المحامى
بمحكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا


Bibliotheca Alexandrina
1240382


الناشر
مكتبة الوفاء القانونية
٠٠٢٠١٠٠٣٧٧٣٨٨٢٢
تليفاكس
٠٠٢٠٣/٥٤٠٤٤٨٠
الإسكندرية


ISBN: 977-753-100-9
9 789777 531009